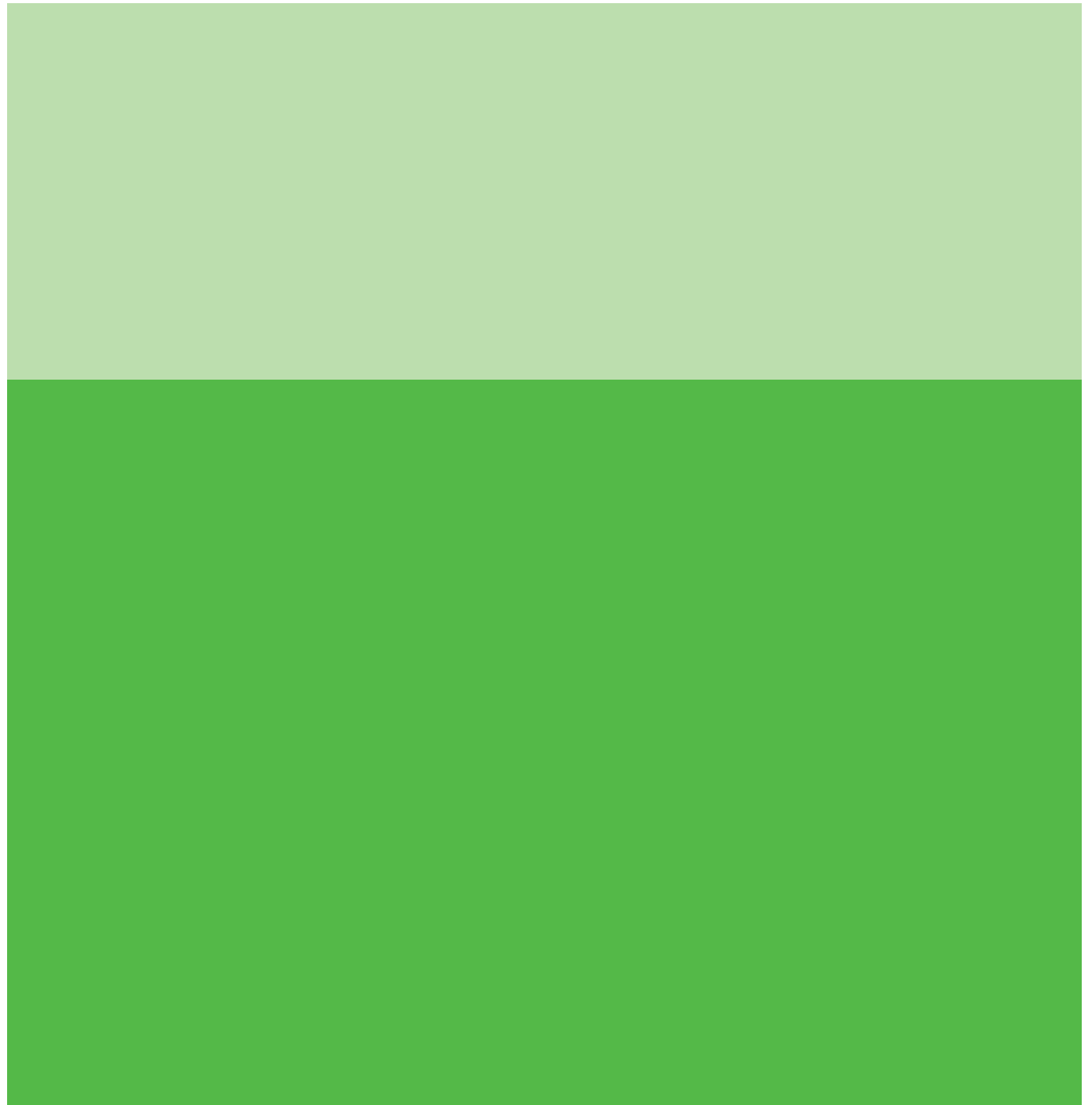




## Die Zukunft der Flüchtlingspolitik?

Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen,  
europäischen und nationalen Rahmen



Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2018-2

Der Policy Brief wurde gefördert von der Stiftung Mercator

Der Sachverständigenrat ist eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband  
und Vodafone Stiftung Deutschland

**Zitiervorschlag:**

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) 2018: Die Zukunft der Flüchtlingspolitik? Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen, europäischen und nationalen Rahmen, Berlin.



## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| Zusammenfassung .....   | 4         |
| <b>1 Resettlement: ein Konzept im Wandel</b> .....  | <b>6</b>  |
| 1.1 Rechtliche Grundlagen .....   | 9         |
| 1.2 Entstehung und Entwicklung .....  | 9         |
| 1.3 Zwischenfazit .....   | 11        |
| <b>2 Resettlement im globalen Vergleich: Zahlen und Politiken</b> .....                       | <b>11</b> |
| <b>3 Resettlement und alternative Formen der Aufnahme in Deutschland</b> .....                | <b>15</b> |
| <b>4 Resettlement – quo vadis? Richtungsfragen in der globalen Resettlement-Politik</b> ..... | <b>18</b> |
| 4.1 Drei zentrale Dimensionen der Debatte: Ziele, Standards, Kontingente .....                | 18        |
| 4.2 Richtungsfrage I: Resettlement und Asyl – Alternative oder Ergänzung? .....               | 19        |
| 4.3 Richtungsfrage II: Alternativen zu Resettlement – Chancen oder Risiko? .....              | 22        |
| <b>5 Fazit und Handlungsempfehlungen</b> .....  | <b>24</b> |
| 5.1 Asyl als Schutzweg garantieren .....  | 25        |
| 5.2 Resettlement-Kontingente erhöhen und stabilisieren .....                                  | 25        |
| 5.3 Potenzial alternativer Modelle ausbauen und ausschöpfen .....                             | 25        |
| 5.4 Schutzstandards wahren, ohne flexible Anpassungen auszuschließen .....                    | 26        |
| 5.5 Integrationsperspektiven schaffen .....   | 26        |
| 5.6 Die Perspektive der Flüchtlinge im Blick behalten .....                                   | 26        |
| 5.7 Zielsetzungen klären und kommunizieren .....  | 27        |
| <b>6 Ausblick</b> .....   | <b>27</b> |
| <b>Literatur</b> .....  | <b>29</b> |
| <b>Anhang</b> .....   | <b>34</b> |
| Tabelle .....   | 34        |

## Das Wichtigste in Kürze

- Resettlement – die organisierte und dauerhafte Neuansiedlung von Schutzbedürftigen aus einem Erstzufluchtsstaat in einem Drittstaat – ist ein vielversprechender Lösungsansatz im Umgang mit Fluchtsituationen. Allerdings hat derzeit nur ein sehr kleiner Teil aller Flüchtlinge weltweit Zugang zu Resettlement-Programmen.
- Durch Resettlement kann vermieden werden, dass Menschen sich auf unsichere irreguläre Fluchtrouten begeben. Gleichzeitig ermöglicht Resettlement eine größere staatliche Kontrolle über die Einreise und Aufnahme. Gerade für sehr gefährdete Personen und in lang anhaltenden Fluchtsituationen ist Resettlement oft die einzige Hoffnung auf eine langfristige Lösung. Durch Resettlement übernehmen Staaten Verantwortung für Flüchtlingsschutz und entlasten die oft ärmeren Erstaufnahmeländer.
- Resettlement ist ein freiwilliges staatliches Engagement. Dagegen wird das territoriale Asyl durch völkerrechtliche Verpflichtungen geregelt – durch mehr Engagement beim Resettlement kann also das Asylrecht nicht ‚abgeschafft‘ werden. Sowohl Asyl als auch Resettlement müssen Teil der deutschen, europäischen und globalen Flüchtlingspolitik bleiben.
- Neben Resettlement gibt es weitere Möglichkeiten, Flüchtlingen planvoll Schutz zu bieten: Humanitäre Aufnahmeprogramme und privat finanzierte Modelle ermöglichen schnellere Verfahren und die Aufnahme von mehr Menschen. Zudem können privat finanzierte Programme zusätzliche Ressourcen und eine größere gesellschaftliche Beteiligung an der Flüchtlingsaufnahme mobilisieren. Aufnahmen können zeitlich begrenzt sein, sollten aber immer die Möglichkeit eines längerfristigen Aufenthalts im Blick behalten und Integration fördern.
- Komplexe globale Fluchtsituationen erfordern vielfältige Lösungswege: Sowohl das territoriale Asyl als auch Resettlement sowie humanitäre und privat finanzierte Aufnahme sollten als Teil einer umfassenden Flüchtlingspolitik verstanden, ausgebaut und weiterentwickelt werden. So können Staaten auf unterschiedliche Situationen und Schutzbedarfe flexibel reagieren.

## Zusammenfassung

Die große Mehrzahl aller Flüchtlinge weltweit findet Aufnahme in Entwicklungsländern. In vielen Fällen dauert deren Fluchtsituation bereits mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte an, ohne Aussicht auf Veränderung. Aufgrund widriger Schutz- und Lebensumstände begeben sich viele auf irregulären Routen abermals auf den Weg in andere Länder. Als einen möglichen Lösungsweg diskutieren nationale, regionale und internationale Akteure und Akteurinnen **Resettlement, also die organisierte und dauerhafte Neuansiedlung von Schutzbedürftigen aus einem Erstzufluchtsstaat in einem Drittstaat**. Inwieweit Resettlement einen tragfähigen Ansatz darstellt, um die Herausforderungen

der globalen Flüchtlingspolitik zu bewältigen, steht zur Debatte: Manche sehen darin einen Königsweg, um mit dem weltweiten Flüchtlingsaufkommen umzugehen und den Bedarf für territoriales Asyl zu reduzieren; Skeptiker bezweifeln, dass sich Resettlement schnell und in hohem Maßstab ausbauen ließe, um adäquat auf Fluchtsituationen reagieren zu können.

**Resettlement verspricht nicht nur einen verbesserten Flüchtlingsschutz und nachhaltige Lösungen bei lang andauernden Fluchtsituationen, sondern soll auch zu einer fairen Verantwortungsteilung in der Staatengemeinschaft beitragen. Gegenwärtig wird jährlich allerdings maximal ein Prozent aller**

**grenzüberschreitenden Flüchtlinge neu angesiedelt.** 2016 etwa waren es weltweit rund 163.000. Deutschland nahm im selben Jahr etwa 1.215 Personen über ein Resettlement-Programm auf.

Neben dem ‚klassischen‘ Resettlement existieren alternative Modelle, um Flüchtlinge über staatlich gesteuerte Prozesse in Drittstaaten aufzunehmen und ihnen dort Schutz zu gewähren. Im Fokus stehen humanitäre staatliche Aufnahmeprogramme und privat finanzierte Programme.

Das wachsende Interesse an Resettlement und alternativen Aufnahmemodellen wirft verschiedene **Grundsatz- und Richtungsfragen** auf: **Erstens wird Resettlement im politischen und öffentlichen Diskurs zunehmend mit territorialem Asyl verknüpft.** Durch mehr Resettlement, so das Argument, könnte irreguläre Migration aus Asylgründen vermieden werden. Flüchtlinge müssten sich nicht auf Schlepper einlassen, um in andere Länder zu gelangen; Staaten hätten dank strenger Auswahlprozesse eine größere Kontrolle über die Aufnahme von Flüchtlingen und die Asylsysteme würden entlastet. Allerdings ist unwahrscheinlich, dass Resettlement die vielfältigen Fluchtgründe und Fluchtsituationen umfassend abdecken kann, da sich die Programme meist an bestimmte, im Voraus definierte Gruppen richten. Der individuelle Zugang zu Asylverfahren ist somit weiterhin essenziell, um akut von Verfolgung und schweren Menschenrechtsverletzungen bedrohten Menschen Schutz zu gewähren. Und ob ein Staat überhaupt Resettlement-Programme auflegt, ist dessen souveräne Entscheidung. Dagegen dürfen Staaten Schutzsuchende an ihren Grenzen nicht einfach abweisen. Ein Ansatz ‚Resettlement statt Asyl‘ würde daher mit geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen brechen und individuellen Zugang zu Schutz erheblich beschränken.

**Eine zweite Richtungsfrage betrifft den Ausbau alternativer Aufnahmemodelle:** Privat finanzierte und temporäre humanitäre Aufnahmeprogramme ermöglichen größere Flexibilität und mobilisieren zu-

sätzliche Ressourcen. Mit diesen Programmen lässt sich die Aufnahme Schutzbedürftiger quantitativ und qualitativ ausweiten. Wichtig ist, die Balance zwischen Flexibilität und Schutzfunktion zu halten und die verschiedenen Modelle situationsgerecht anzuwenden.

Der vorliegende Policy Brief diskutiert diese Fragen und kommt zu dem Schluss, dass der Umgang mit komplexen Fluchtsituationen eine Kombination verschiedener Instrumente erfordert: Hierbei wird (1) **Asyl in den meisten Fällen der zentrale Schutzweg** bleiben; dennoch sollten (2) **Resettlement-Kontingente erhöht werden**, um Erstaufnahmeländer effektiv zu entlasten und Gruppen und Situationen zu adressieren, denen keine anderen Schutzwege zugänglich sind. (3) **Alternative Modelle für die Aufnahme stellen kreative und vielversprechende Ergänzungen dar**, die zu höheren Kontingenten beitragen können. In der Kombination können (4) **Schutzstandards gewahrt** und gleichzeitig flexible Lösungswege für unterschiedliche Situationen geschaffen werden. (5) **Schnelle Integrationsperspektiven**, unabhängig von Art und Dauer der Aufnahme, kommen sowohl Flüchtlingen als auch der Aufnahmegesellschaft zugute. Hierzu gehört auch, (6) Resettlement- und Aufnahmeverfahren **aus Sicht der Betroffenen** zu betrachten und diese vermehrt in die Ausgestaltung miteinzubeziehen. (7) Um Sinn und Zweck von Resettlement-Programmen angemessen der Öffentlichkeit zu vermitteln, Programme systematisch zu evaluieren und die Resettlement-Politik kohärent weiterzuentwickeln, ist es essenziell, **die unterschiedlichen Erwartungen, die an Resettlement gestellt werden, zu klären und miteinander in Einklang zu bringen.** In einer Zeit, in der das internationale Flüchtlingschutzregime zunehmend unter Druck steht, bieten die Annual Tripartite Consultations on Resettlement 2018 unter deutschem Vorsitz nationalen, europäischen und internationalen Akteuren und Akteurinnen einen wichtigen Anlass, Richtungsfragen und Lösungswege in der zukünftigen Resettlement-Politik zu erörtern.

## 1 Resettlement: ein Konzept im Wandel<sup>1</sup>

Drei grundlegende Herausforderungen beschreiben die gegenwärtige Krise der globalen Flüchtlingspolitik: Erstens besteht ein enormes Ungleichgewicht zwischen Industrienationen und Entwicklungsstaaten in der Verantwortungsübernahme für Flüchtlinge; die große Mehrheit aller Flüchtlinge weltweit – 84 Prozent – halten sich in Entwicklungsländern auf (UNHCR 2017b: 2).<sup>2</sup> Zweitens bieten Erstasystaaten oft keinen ausreichenden Schutz und stabile Lebensperspektiven. Flüchtlinge sehen sich daher vielfach gezwungen, auf risikoreichen und irregulären Wegen alternative Zufluchtsorte zu suchen. Drittens besteht meistens wenig Hoffnung, dass sich die Gründe für eine Flucht rasch beheben lassen – im Gegenteil: 2016 befanden sich zwei Drittel aller Flüchtlinge bereits seit mehr als fünf Jahren außerhalb ihrer Herkunftsländer in sog. lang anhaltenden Fluchtsituationen (UNHCR 2017b: 22).<sup>3</sup>

Auf der Suche nach Lösungen rückt Resettlement zunehmend in den Fokus nationaler, regionaler und internationaler Akteure und Akteurinnen. **Bei dieser aktiven Form der Aufnahme werden Flüchtlinge aus ihrem Erstzufluchtsland ausgewählt und in einem Drittstaat angesiedelt, der sich bereit erklärt, ihnen**

**Schutz, Aufenthalt und eine dauerhafte Lebensperspektive zu gewähren.** Beispielsweise wird eine schutzbedürftige Person, die aus ihrem Herkunftsland geflohen ist, in einem benachbarten Land in einem Flüchtlingslager lebt und vom UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR)<sup>4</sup> als Flüchtling anerkannt wurde, für ein Resettlement-Programm ausgewählt. Dadurch bekommt sie die Chance, in einem Aufnahmestaat einen dauerhaften rechtlichen Status zu erhalten und somit in dem neuen Land Fuß zu fassen, oft sogar die Staatsangehörigkeit zu erwerben. Dies ist der zentrale Unterschied zum territorialen Asyl, das nicht vorsieht, schutzbedürftige Personen gezielt auszuwählen und auf regulären Wegen in Aufnahmestaaten zu bringen (Abb. 1). Das territoriale Asyl basiert dagegen auf dem Gedanken, dass eine Person in einem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzt, Schutz suchen und dort Asyl beantragen kann. Schutzbedürftige Personen dürfen von Staaten nicht in Länder zurückgewiesen werden, in denen sie Verfolgung, Folter oder anderen schweren Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sein könnten (*non-refoulement*-Prinzip), so schreibt es die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vor.<sup>5</sup> Aufgrund des *non-refoulement*-Prinzips können Staaten Asylzugang nur bedingt beschränken. Bei der

- 1 Dieser Policy Brief wurde begleitet von Prof. Dr. Petra Bendel und Prof. Dr. Daniel Thym, Mitglieder des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der SVR-Forschungsbereich. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Die Autorin dankt Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums des Inneren, des Deutschen Caritasverbands e.V., der Internationalen Organisation für Migration (IOM), des UN Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) sowie vier weiteren Experten und Expertinnen, die sich zu Hintergrundgesprächen bereit erklärten.
- 2 Als Flüchtling gilt laut Genfer Flüchtlingskonvention eine Person, die „... aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will ...“ (Art. 1 A Nr. 2 GFK).
- 3 Wo mindestens 25.000 Flüchtlinge derselben Nationalität seit mehr als fünf Jahren in einem bestimmten Erstzufluchtsstaat leben, wird dies als lang anhaltende Fluchtsituation (*protracted situation*) bezeichnet (UNHCR 2017b: 22).
- 4 Resettlement ist eng verbunden mit der Rolle des UN-Flüchtlingshilfswerks, UNHCR. In seinen Statuten ist das UNHCR u. a. dazu angehalten, „Dauerlösungen des Flüchtlingsproblems anzustreben, indem [es] die Regierungen und vorbehaltlich der Genehmigung der betreffenden Regierungen, Privatorganisationen darin unterstützt, die freiwillige Repatriierung dieser Flüchtlinge oder deren Eingliederung in neue staatliche Gemeinschaften zu erleichtern“ (UNGA 1950: Kapitel 1(1)). Mitte der 1990er Jahre veröffentlichte UNHCR erstmals ein „Resettlement-Handbuch“, das seitdem zur Entwicklung einer weitgehend einheitlichen Resettlement-Praxis beigetragen hat. UNHCR registriert weltweit Flüchtlinge und entscheidet, in welchen Fällen Resettlement eine geeignete Lösung wäre. Viele Aufnahmestaaten stützen sich bei der Auswahl von Flüchtlingen für Resettlement-Programme auf diese Listen oder werden von UNHCR bei der Durchführung von Auswahl- und Umsiedlungsverfahren unterstützt. Neben UNHCR sind auch andere internationale Organisationen an Resettlement-Prozessen beteiligt: Die Internationale Organisation für Migration (IOM) ist u. a. mit dem „organisierten Transfer von Flüchtlingen“ beauftragt (IOM 2017, Art. 1 (1)b) und übernimmt eine Vielzahl logistischer und operativer Aufgaben. Internationale Nichtregierungsorganisationen wie die Internationale Katholische Migrationskommission unterstützen die Umsetzung von Resettlement-Programmen weltweit.
- 5 Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) wurde 1951 verabschiedet und 1967 durch ein Zusatzprotokoll erweitert. Sie bildet den Kern des internationalen Flüchtlingsrechts, zu dem heute auch mehrere regionalspezifische Instrumente sowie menschenrechtliche Vereinbarungen gehören. Weltweit haben 145 Staaten die GFK unterzeichnet.

Festlegung von Resettlement-Kontingenten haben sie jedoch freie Hand. Hinzu kommt, dass die meisten irregulären Wanderungsbewegungen sowohl Menschen mit als auch ohne Schutzbedarf einschließen (sog. gemischte Wanderungen), wie am Beispiel der Migration über die zentrale Mittelmeerroute nach Europa deutlich wird. Resettlement wird in diesem Kontext als indirektes Steuerungsinstrument diskutiert, um einerseits Personen mit Schutzanspruch auf legalem Wege aufzunehmen, andererseits aber eine restriktivere Zuwanderungspolitik durchzusetzen. Unter anderem soll dadurch vermieden werden, dass Personen ohne Schutzbedarf über Asylkanäle zuwandern. Allerdings wird Asyl auf diese Weise auch für tatsächlich Schutzbedürftige de facto unzugänglicher gemacht – und u. U. in der öffentlichen Wahrnehmung delegitimiert (s. Kap. 4.2).

Resettlement erfüllt laut UNHCR **drei Kernfunktionen**, in denen sich auch die eingangs erwähnten drei Herausforderungen der globalen Flüchtlingspolitik widerspiegeln (UNHCR 2011: 3):

- Erstens ist Resettlement ein Ausdruck **internationaler Solidarität** und teilt die Lasten bzw. Verantwortung zwischen Erstzufluchtsstaaten und anderen Ländern auf.
- Zweitens ermöglicht Resettlement **internationalen Schutz** nach angemessenen Standards, der in Erstzufluchtsstaaten oftmals nicht realisiert werden kann.
- Drittens ermöglicht Resettlement **dauerhafte Lösungen**, insbesondere im Fall von lang anhaltenden Fluchtsituationen.

Neben Resettlement im klassischen Sinn existieren alternative Modelle, um Flüchtlinge über staatlich gesteuerte Prozesse in Drittstaaten aufzunehmen und ihnen dort Schutz zu gewähren.<sup>6</sup> Im Fokus stehen **humanitäre staatliche Aufnahmeprogramme** und **privat finanzierte Programme (auch als private Sponsorenprogramme bezeichnet)**. Erstere kennzeichnen sich

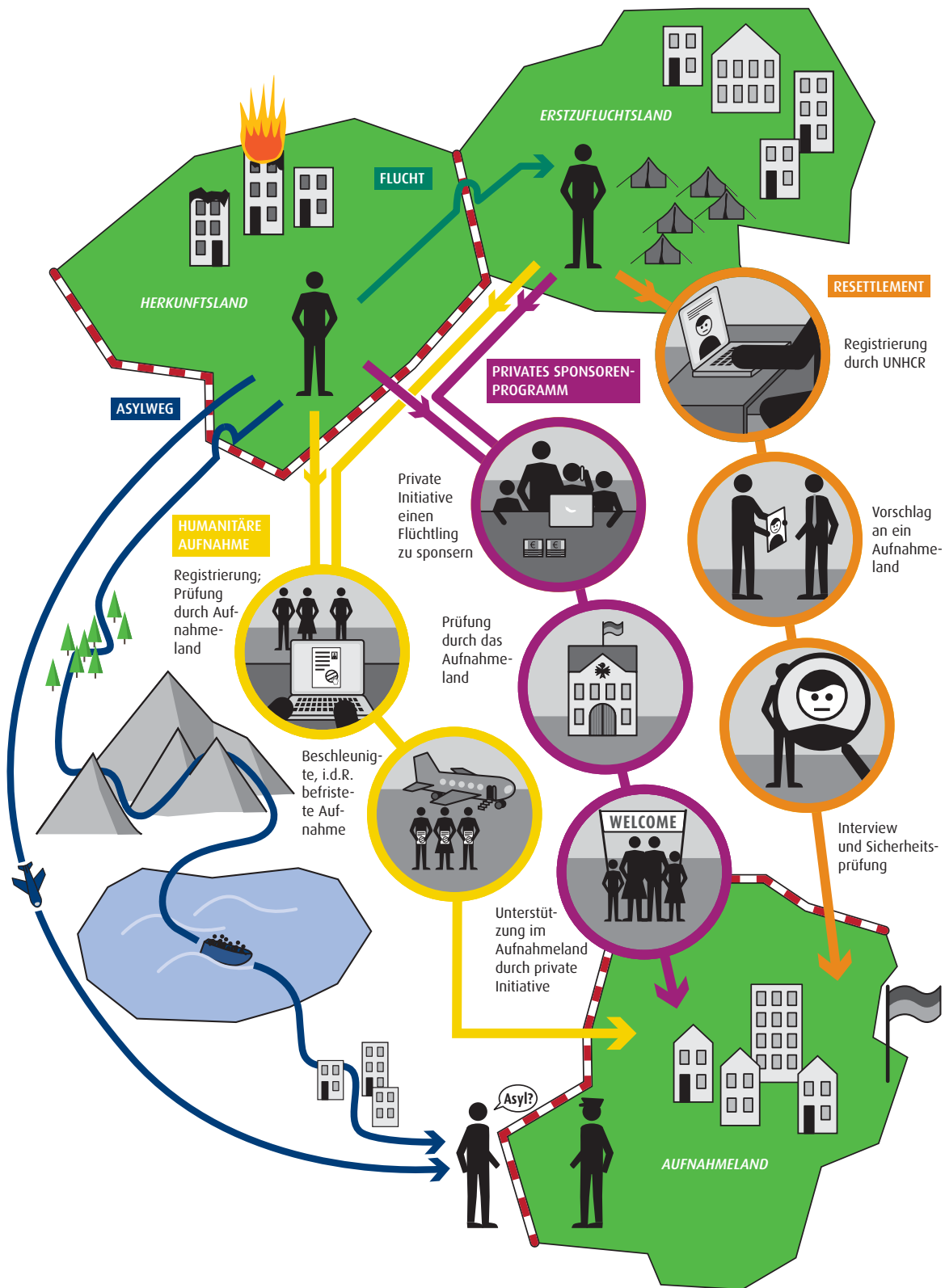
u. a. durch schnellere Aufnahmeverfahren als beim Resettlement. In den Aufnahmeländern wird meist ein zeitlich begrenzter Schutz gewährt. Privat finanzierte Programme sind „öffentlich-private Partnerschaften“ (ERN+ 2017: 11), die staatlich organisierte Resettlement-Kontingente typischerweise ergänzen. Hierbei engagieren sich Privatpersonen oder zivilgesellschaftliche Gruppen, wie z. B. Kirchengemeinden, in Zielländern für die Aufnahme einzelner Flüchtlinge oder Flüchtlingsfamilien. Sie übernehmen die Kosten einer Aufnahme und unterstützen die Person oder Familie während der Anfangsphase bei der Integration. Ein wichtiger Unterschied zwischen Resettlement und alternativen Modellen besteht darin, dass das Resettlement nur grenzüberschreitenden Flüchtlingen offensteht, also Personen, die ihr Herkunftsland bereits verlassen haben. Im Gegensatz dazu können mit den alternativen Modellen auch Personen aufgenommen werden, die sich noch im Ursprungsland befinden, z. B. Binnenflüchtlinge. Alternative Modelle werden in Kap. 4.3 näher beleuchtet (Abb. 1).<sup>7</sup>

Welche Rolle Resettlement, wie auch die erwähnten alternativen Modelle, im Umgang mit dem globalen Flüchtlingsaufkommen tatsächlich spielt – oder spielen könnte – steht zur Diskussion. Denn derzeit erhält nur ein Bruchteil aller Flüchtlinge weltweit die Möglichkeit, über Resettlement legal und dauerhaft in einem Drittland anzusiedeln. Gleichzeitig stellen Staaten und flüchtlingspolitische Organisationen hohe Erwartungen an Resettlement als effektives Instrument der globalen Flüchtlingspolitik. **Ob Resettlement zukünftig ein Hauptmechanismus des globalen Flüchtlingssschutzes sein kann oder weiterhin einen vergleichsweise kleinen Beitrag leisten wird, ist auch eine Frage der Ziele, die Resettlement verfolgt, der Standards, die dabei eingehalten werden sollen, und der Größenordnungen, in denen Resettlement umgesetzt werden kann.** Dieser Policy Brief greift die Grundsatz- und Richtungsfragen der Debatte auf, liefert Denkanstöße und formuliert Handlungsempfehlungen

6 Neben humanitärer und privat finanzierter Aufnahme gibt es weitere komplementäre Aufnahmemechanismen, die Flüchtlingen zumindest temporär Schutz bieten können. Hierzu zählen Familienzusammenführung, humanitäre Visa oder Zugang zu einem Hochschulstudium in einem Drittstaat. Diese Aspekte werden im vorliegenden Policy Brief allerdings nicht vertieft behandelt (vgl. dazu FRA 2015b; Kumin 2015; Newland 2016; UNGA 2016; Fratzke/Salant 2017).

7 Aufgrund von ungenauen Definitionen werden Resettlement, humanitäre Aufnahmeprogramme und privat finanzierte Aufnahmeprogramme bisweilen unter „Resettlement“ zusammengefasst. In diesem Policy Brief wird zwischen Resettlement und diesen alternativen Modellen unterschieden.

Abb. 1 Auf welchen Wegen kann ein Flüchtling Schutz finden?



Anmerkung: Vereinfachte schematische Darstellung zur Differenzierung von Zugangswegen für Flüchtlinge. Diese sind je nach Aufnahmeland und Fluchtsituation unterschiedlich ausgestaltet.

Quelle: SVR-Forschungsbereich/Jörg Scholz



für die zukünftige deutsche, EU-weite und globale Resettlement-Politik. Die 2018 unter deutschem Vorsitz stattfindenden *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* bieten alten wie neuen Aufnahmeländern sowie internationalen und Nichtregierungsorganisationen eine Gelegenheit, gemeinsame Grundsätze und Neuausrichtungen der globalen Resettlement-Politik zu erarbeiten.<sup>8</sup> Auch der Ausgang der Verhandlungen über einen EU-weiten Resettlement-Rahmen (s. Kap. 2; Info-Box 2) und einen Globalen Flüchtlingspakt (s. Kap. 2) wird zukünftige Entwicklungen in diesem Feld beeinflussen.

## 1.1 Rechtliche Grundlagen

**Resettlement ist nicht verbindlich definiert** (Info-Box 1) **und besitzt keine völkerrechtliche Grundlage im engeren Sinne.** Das Konzept basiert auf einer historisch gewachsenen institutionellen und staatlichen Praxis, die im Laufe der Zeit zu einer Vereinheitlichung des Grundgedankens geführt hat. Die GFK erwähnt Resettlement in Zusammenhang mit spezifischen Rechtsgarantien für Flüchtlinge (s. Art. 30 GFK), legt aber keine Definition fest und verpflichtet keinen Staat, Resettlement durchzuführen (vgl. Sandvik 2010: 21). Auch nachfolgende Rechtsinstrumente wie das Zusatzprotokoll von 1967 oder regionale Flüchtlingsabkommen präzisieren Resettlement nicht. Es bestehen also kein völker- oder menschenrechtlicher Anspruch auf Resettlement und keine staatliche Verpflichtung, Flüchtlinge über Resettlement aufzunehmen (Thomson 2017: 1). **Somit ist Resettlement ein humanitäres und politisches Instrument, das auf dem freiwilligen Engagement von Staaten basiert und in seiner Ausgestaltung deren Ermessen unterliegt** (vgl. Bessa 2009: 98; Nakashiba 2013). Allerdings entspricht die Idee der dauerhaften Aufnahme durchaus dem Geist der GFK, die sich in weiten Teilen mit den Rechten, die Flüchtlingen im Aufnahmestaat zu gewähren sind, beschäftigt (s. insb. Kap. II–V GFK). Resettlement ist auch eine Form der internationalen Zusammenarbeit

und Solidarität, die in der Präambel der GFK besonders hervorgehoben werden.

## 1.2 Entstehung und Entwicklung

Ein Blick in die Geschichte macht deutlich, dass Resettlement stets durch den politischen Kontext geprägt und von einzelstaatlichen Interessen gesteuert wurde (vgl. Chimni 1998; Bessa 2009: 98; O’Sullivan 2016: 254). Die Ursprünge des Resettlement liegen in den Jahren zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg (vgl. Jaeger 2001; Piper et al. 2013; SVR 2017). Besonders nach dem Zweiten Weltkrieg und während des Kalten Krieges galt Resettlement als die bevorzugte Option, um mit dem globalen Flüchtlingsaufkommen umzugehen. Zwischen 1947 und 1951 siedelten eine Million Flüchtlinge aus Europa mithilfe der Internationalen Flüchtlingsorganisation (IRO), der Vorgängerorganisation des UNHCR, um. Im Gegensatz dazu repatrierte die IRO im gleichen Zeitraum nur etwa 75.000 Personen (Piper et al. 2013: 4). In dieser Zeit mischten sich humanitäre Ansprüche mit politischer Strategie und wirtschaftlichen Interessen: In der Nachkriegszeit motivierte auch der Bedarf an Arbeitskräften Aufnahmestaaten – allen voran die USA – dazu, *displaced persons* aus Europa anzusiedeln (vgl. Sandvik 2010: 27; Piper et al. 2013: 4; Krasniqi/Suter 2015: 4).

Während des Kalten Krieges wurden politisch Verfolgte zum Symbol der ideologischen Überlegenheit des Westens über den Osten: Der ‚klassische‘ Resettlement-Fall dieser Zeit war der sowjetische Dissident, der in den USA Zuflucht fand (vgl. Chimni 1998; Bessa 2009: 93). Paradigmatisch für die Resettlement-Praxis dieser Zeit war auch der *Comprehensive Plan of Action* von 1989, über den Flüchtlinge aus Vietnam und anderen kommunistisch regierten Ländern Südostasiens in den USA und anderen Aufnahmestaaten neu angesiedelt wurden (UNHCR 2011: 48; Piper et al. 2013: 5). Eine Rückkehr ins Herkunftsland schien für diese Personen ausgeschlossen.

<sup>8</sup> Die *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* (ATCR) finden seit 1995 statt und richten sich an Regierungen, an Resettlement beteiligte zivilgesellschaftliche Organisationen und UNHCR. 2018 hat Deutschland den Vorsitz der ATCR inne. Der Vorsitz wird auf Regierungsseite vom Bundesministerium des Inneren und auf zivilgesellschaftlicher Seite vom Deutschen Caritasverband geleitet (Deutscher Caritasverband e.V. 2017a; UNHCR 2018a).

## Info-Box 1 Definitionen und Begriffe

Resettlement ist international nicht einheitlich definiert. Eine häufig zitierte Definition findet sich im Resettlement-Handbuch des UN-Flüchtlingshilfswerks (UNHCR 2011: 3; vgl. auch Nakashiba 2013):

„Resettlement umfasst **Auswahl und Transfer von Flüchtlingen** aus einem Staat, in dem sie **Schutz** gesucht haben, in einen Drittstaat, der sich bereit erklärt hat, sie als Flüchtlinge und mit einem **dauerhaften Aufenthaltsstatus** aufzunehmen. Ein solcher Status bietet Schutz vor Zurückweisung (*refoulement*) und gewährt dem neu angesiedelten Flüchtling und seiner Familie ähnliche Rechte wie Staatsbürgern. Resettlement bringt die Möglichkeit mit sich, im Aufnahmeland eingebürgert zu werden.“ (Übersetzung: SVR-Forschungsbereich, eigene Hervorhebung)

Diese Definition, die nicht rechtlich bindend ist, beschreibt einerseits den Resettlement-Prozess (bestehend aus Auswahl und Transfer) und andererseits den Zweck, der durch Resettlement erfüllt werden soll (Schutzberechtigte dauerhaft aufzunehmen und vor Zurückweisung ins Herkunftsland zu schützen).

Neben der UNHCR-Definition, die in wissenschaftlichen Kreisen und von internationalen Organisationen bevorzugt wird, existieren andere, leicht abweichende Begriffsbestimmungen. In verschiedenen Texten der Europäischen Union (EU) finden sich gleich mehrere Definitionen, von denen hier beispielhaft zwei erwähnt werden. Diese betonen zwar die Funktion des Resettlement, internationalen Schutz zu gewähren, beziehen sich aber nicht eindeutig auf Resettlement als dauerhafte Lösung. Was z. B. ein „Recht auf Aufenthalt“ ausmacht, kann unterschiedlich ausgelegt werden und erzeugt somit einen gewissen Ermessensspielraum in der Umsetzung:

„Neuansiedlung‘ bedeutet die Überstellung von Vertriebenen, die eindeutig **internationalen Schutz** benötigen, auf Vorschlag des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und mit Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats aus einem Drittstaat in diesen Mitgliedstaat, der ihnen **Schutz vor Zurückweisung** gewährt, der sie aufnimmt und ihnen das **Recht auf Aufenthalt** und sonstige Rechte gewährt, die mit den Rechten einer Person, die internationalen Schutz genießt, vergleichbar sind.“ (C(2015)3560, eigene Hervorhebung)

„Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet ‚Neuansiedlung‘ die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die internationalen Schutz benötigen, aus Drittstaaten, in die bzw. innerhalb deren sie vertrieben wurden, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, um ihnen **internationalen Schutz** zu gewähren.“ (COM(2016)468, Art. 2, eigene Hervorhebung)<sup>9</sup>

Dagegen setzt die Definition im öffentlich zugängigen Glossar des weltweit wichtigsten AufnahmeStaats für Resettlement, den USA, den Akzent primär auf die dauerhafte Integration und weniger darauf, eine Schutzfunktion zu erfüllen:

„Die **dauerhafte Umsiedlung** von Flüchtlingen an einen Ort außerhalb ihres Herkunftslandes, die ihnen erlaubt sich dort **niederzulassen** und **produktive Mitglieder** der Gesellschaft zu werden.“ (US Citizenship and Immigration Services 2017, Übersetzung: SVR-Forschungsbereich, eigene Hervorhebung)

Im europäischen Kontext wird ferner unterschieden zwischen Resettlement als Aufnahme aus einem Erstzufluchtsstaat außerhalb der EU (im deutschen Sprachgebrauch auch als Neuansiedlung bezeichnet) und **relocation**, also der (Um-)Verteilung von Flüchtlingen, die sich bereits in der EU befinden, z. B. von Italien, wo Flüchtlinge zuerst EU-Boden betreten haben, nach Deutschland.

<sup>9</sup> Der Vorschlag der Europäischen Kommission zur Schaffung eines EU-weiten Neuansiedlungsrahmens, in dem diese Definition enthalten ist, ist zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Policy Briefs noch Gegenstand von Trilogverhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission (Info-Box 2).

Die politische Bewertung von Resettlement änderte sich mit dem Ende des Kalten Krieges und einem sich wandelnden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Klima in den traditionellen Aufnahmeländern. Die zuvor dominanten politischen und arbeitsmarkt-relevanten Motive wichen nun der Besorgnis über eine wachsende Arbeitslosigkeit und einer zunehmenden Fremdenfeindlichkeit. Eine öffentliche und politische Wahrnehmung in vielen Zielländern, dass sich Schutzbedarfe der Aufgenommenen nicht mehr von wirtschaftlichen Beweggründen trennen ließen, trug zur wachsenden Skepsis gegenüber Flüchtlingsaufnahme-programmen bei. In den 1980er und 1990er Jahren erlebte Resettlement einen Niedergang; UNHCR rief die 1990er als „Jahrzehnt der Repatriierung“ aus: Vorrangiges Ziel war, die freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland zu ermöglichen (Chimni 1999: 4; Piper et al. 2013: 6). Hatte UNHCR 1979 noch jeden 20. Flüchtling weltweit neu angesiedelt, war Resettlement im Jahr 1993 statistisch nur noch für einen von 400 Flüchtlingen eine Schutzoption (Garnier 2014: 944; Troeller 2002: 87, 89). Erst in den frühen 2000er Jahren rückte Resettlement wieder stärker in den Fokus der flüchtlingspolitischen Akteure und Akteurinnen, unterstützt auch durch standardisierte und professionalisierte Prozesse innerhalb des UNHCR und durch den Ausbau der für Resettlement verfügbaren Ressourcen (Piper et al. 2013: 13). Zwischen 2005 und 2017 stieg die Zahl der Länder, die kontinuierlich oder ad hoc Resettlement-Programme unterhalten, von 14 auf 35 (UNHCR 2017a: 7, UNHCR 2017c: 21). Heute zählt Resettlement, neben der Integration im Erstzufluchtsstaat und der freiwilligen Rückkehr ins Herkunftsland, zu den drei klassischen dauerhaften Lösungen für Fluchtsituationen.

### 1.3 Zwischenfazit

Bestrebungen, dauerhafte Lösungen für Fluchtsituationen zu finden und eine bessere Verantwortungsteilung zwischen Staaten herzustellen, hatten stets einen zentralen Stellenwert in der Theorie und Praxis des Resettlement. Der politische Rahmen für Resettlement dagegen hat sich verändert: **Zunächst geprägt von**

**der Politik des Kalten Krieges und der Nachfrage nach Arbeitskräften, steht heute der humanitäre Anspruch im Vordergrund** (Troeller 2002: 86; Bessa 2009). Während der Ost-West-Konfrontation hatten Resettlement-Flüchtlinge für Aufnahmestaaten durchaus einen politischen und wirtschaftlichen ‚Wert‘; heute werden im politischen und institutionellen Diskurs nahezu ausschließlich deren (Schutz-)Bedürfnisse und die daraus resultierende (moralische) Verantwortung für die Staatengemeinschaft thematisiert. Aufgrund eines verstärkten Augenmerks auf individuelle Schutzbedarfe wandelte sich auch die praktische Umsetzung von größtenteils gruppenbezogenen Aufnahme-programmen hin zu individualisierten Auswahlprozessen (Thomson 2017: 1; UNHCR 2011: 49).

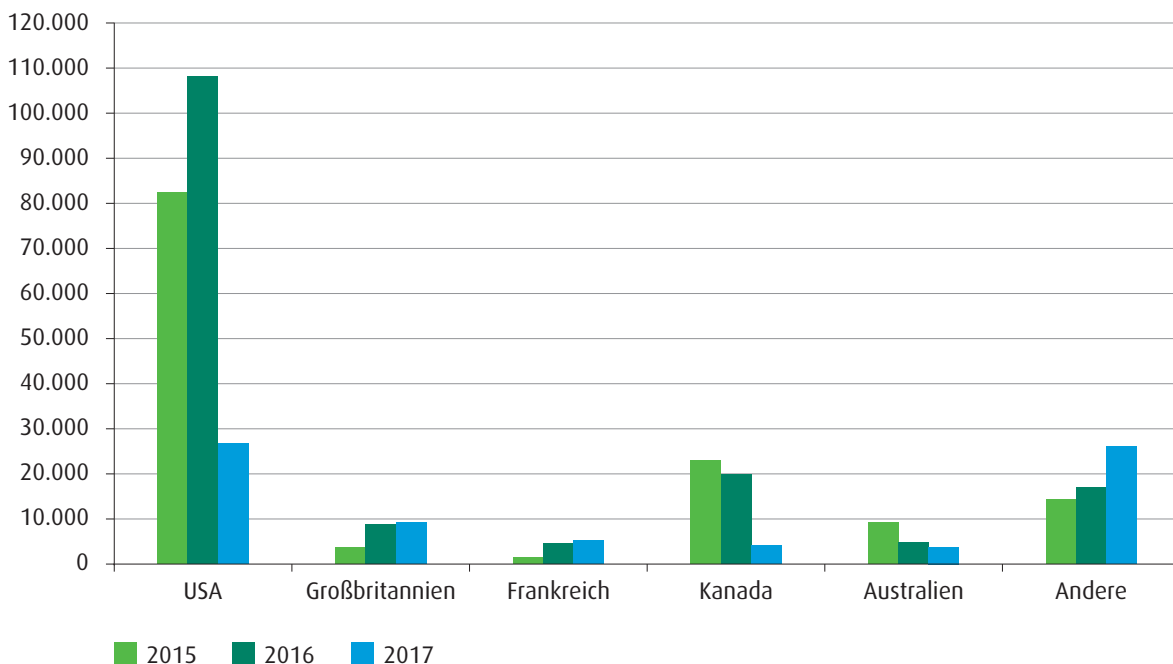
Bereits dieser Aufriss verdeutlicht, **dass sich Verständnis und Anwendungspraxis von Resettlement stetig verändert und weiterentwickelt haben**. Die gegenwärtig hohe Aufmerksamkeit für Resettlement bzw. verwandte flüchtlingspolitische Instrumente lenkt den Blick auf den Status quo: Die folgenden zwei Kapitel bieten daher einen Überblick über den Stand des weltweiten Resettlement-Systems. Die gegenwärtige Debatte innerhalb der EU sowie die Entwicklung von Resettlement, von humanitärer Aufnahme und von privat finanzierten Programmen in Deutschland werden besonders berücksichtigt. Kap. 4 widmet sich zwei zentralen Richtungsfragen, nämlich dem Verhältnis von Resettlement zu Asyl einerseits und den Chancen und Risiken, die durch alternative Aufnahmemodelle entstehen, andererseits. Der Policy Brief schließt mit einer Reihe von Handlungsempfehlungen, die sich an staatliche und nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen der Resettlement-Politik richten.

### 2 Resettlement im globalen Vergleich: Zahlen und Politiken

Resettlement kommt heute maximal einem Prozent der weltweit etwa 17,2 Millionen Flüchtlinge zugute (UNHCR 2017b; UNHCR 2018c).<sup>10</sup> In etwa 1,15 Millionen Fällen prognostizierte UNHCR im Jahr 2016 Bedarf für Resettlement (UNHCR 2015: 12). Neu angesiedelt

<sup>10</sup> Binnenflüchtlinge und palästinensische Flüchtlinge nicht eingerechnet.

Abb. 2 Top 5 Resettlement-Aufnahmeländer 2015–17 (auf Grundlage von UNHCR *submissions*)



Anmerkung: Die Hauptaufnahmeländer wurden durch die Gesamtsumme der *submissions* pro Land und Jahr für den Zeitraum 2015–17 ermittelt. Die in dieser Abbildung verwendeten Werte spiegeln relative Größenordnungen wider, nicht jedoch absolute Aufnahmezahlen, da UNHCR *submissions* über oder unter der Zahl der tatsächlich Aufgenommen liegen können (s. auch Fußnote 11). Für eine erweiterte Länderaufstellung s. Tab. 1 im Anhang.

Quelle: UNHCR 2018b (<http://www.unhcr.org/resettlement-data.html>, 21.02.2018)

wurden im selben Jahr lediglich 163.000 Personen, also 0,9 Prozent.<sup>11</sup> Flüchtlinge aus Syrien, der Demokratischen Republik Kongo und dem Irak stellten 2016 die größten Gruppen unter den Resettlement-Flüchtlingen dar (UNHCR 2017e: 66).

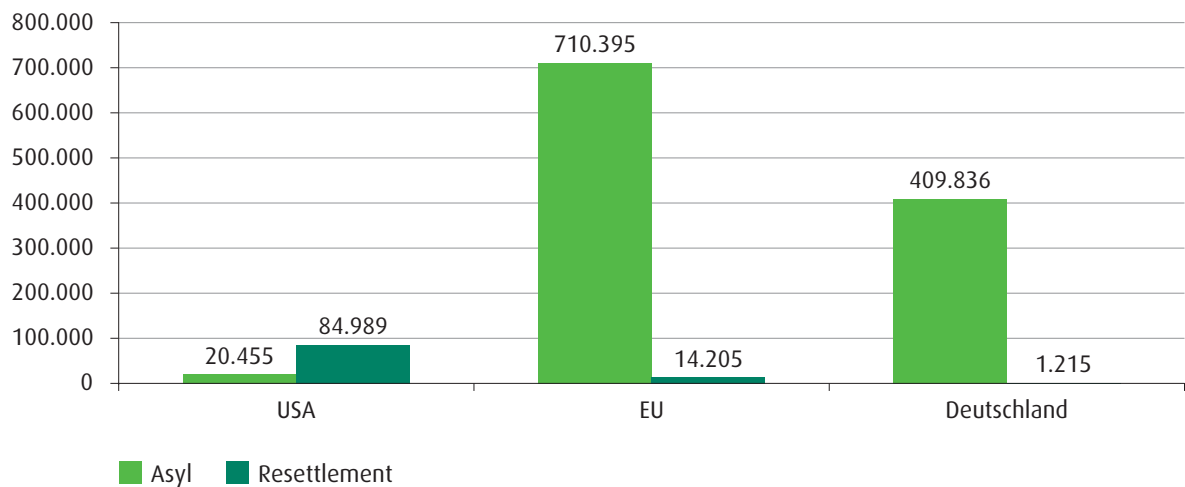
Die weltweit größten Kontingente für Resettlement werden traditionell von den USA, Kanada und Australien bereitgestellt (vgl. Beirens/Fratzke 2017: 6; UNHCR 2014, 2015, 2016d). Dabei waren bisher die Resettlement-Kontingente der USA höher als die aller anderen Resettlement-Länder zusammengenommen (Abb. 2). Allerdings ist ein Vergleich anhand absoluter Zahlen

nur bedingt aussagekräftig, da Faktoren wie die Größe des Landes oder die Aufnahme von Schutzsuchenden über andere Kanäle (z. B. Asylzugang) nicht berücksichtigt werden (Abb. 3) (vgl. auch Capps/Fix 2015).<sup>12</sup> Die aktive und permanente Ansiedlung von Personen durch Resettlement-Programme entspricht der Tradition großer Einwanderationen wie den USA, Kanada und Australien, deren Bevölkerungen auf Migration und aktive Siedlungspolitik zurückgehen – wohingegen die meisten europäischen Länder historisch primär durch Auswanderung geprägt waren und kaum gezielt Einwanderungspolitik betrieben haben (vgl. Castles et al.

11 163.000 Fälle wurden von UNHCR vorgeschlagen (*submissions*); tatsächlich sind 2016 126.000 Personen (*departures*) in Aufnahmestaaten ausgewandert (UNHCR 2017e: 11). Es ist zu beachten, dass Resettlement-Statistiken des UNHCR sich nur auf die Umsiedlungen beziehen, die mit der Hilfe des UNHCR stattgefunden haben, speziell auf die Anzahl der Kandidaten und Kandidatinnen, die UNHCR einem potenziellen Aufnahmeland vorgeschlagen hat (*submissions*). *Submissions* liegen typischerweise leicht über dem vom Aufnahmestaat veranschlagten Kontingent (*quota/pledge*). Wie viele Kandidaten und Kandidatinnen tatsächlich aufgenommen wurden, also vom Erstzufluchtsland in den Aufnahmestaat eingereist sind, sagt die Ausreise-Statistik (*departures*) aus. Diese kann unter oder über den *submissions* liegen, da nicht jeder Staat alle Aufnahmen über UNHCR organisiert. Weitere Diskrepanzen können entstehen, weil *submissions* und *departures* nicht notwendigerweise innerhalb des gleichen Kalenderjahrs stattfinden.

12 Auf die Einwohnerzahl berechnet, belegen Kanada, Norwegen und Australien die ersten drei Plätze bei der Resettlement-Aufnahme (UNHCR 2017e: 78).

Abb. 3 Aufnahme über Asyl bzw. Resettlement in den USA, der EU und Deutschland 2016



Anmerkung: Die Asylzahlen beziehen sich auf positive Asylentscheidungen. In Deutschland umfasst die Zahl neben positiven Asylbescheiden auch Personen, die als Flüchtling anerkannt wurden bzw. subsidiären Schutzstatus erhalten haben. Die Resettlement-Zahlen basieren auf den nationalen bzw. EU-Aufnahmestatistiken, also tatsächlich erfolgten Aufnahmen. Dies erklärt die Diskrepanz zu Abb. 2 und zu Tab. 1, die auf der Zahl der von UNHCR vorgeschlagenen Fälle (*submissions*) beruhen.

Quellen: *US Department of Homeland Security – Office of Immigration Statistics 2018: Annual Flow Report. Refugees and Asylees: 2016*; *EUROSTAT 2017: Asylum Decisions in the EU, News Release 70/2017*; *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2017: Das Bundesamt in Zahlen 2016*.

2014: 90, 102, 270). Das Verhältnis von Resettlement zu Asyl ist auch geografischen Faktoren geschuldet: In Ländern wie den USA, Kanada und Australien, die auf dem Landweg schwer oder gar nicht erreichbar sind und die sich weit entfernt von gegenwärtigen Krisenherden befinden, werden weit mehr Menschen über Resettlement als über Asylverfahren aufgenommen. Dagegen stehen in Europa niedrige Resettlement-Kontingente einem hohen Asylaufkommen gegenüber, auch bedingt durch die Nähe zu Konfliktzonen, die Europa zu einem realistischen Ziel für Schutzsuchende macht.

Eine Aufstellung der Länder mit den meisten Aufnahmen (Abb. 2) offenbart, dass die weltweit verfügbaren Resettlement-Plätze von einigen wenigen Staaten bereitgestellt werden (vgl. Milner 2016). Obwohl sich die Zahl der Aufnahmeländer in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt hat, stiegen die verfügbaren Resettlement-Plätze nicht im gleichen Maße an. Drastische Politikwechsel in großen Aufnahmeländern wirken sich massiv auf das globale Resettlement-

System aus. Erreichten die weltweiten Neuansiedlungen 2016 ihren höchsten Stand seit 20 Jahren, brachen die Zahlen im Jahr darauf um die Hälfte ein (UNHCR 2017f: 3; UNHCR 2018b).

Am Beispiel der USA lassen sich diese Schwankungen veranschaulichen: Das jährliche Resettlement-Kontingent der USA sank Anfang der 1980er Jahre binnen weniger Jahre von über 230.000 Personen pro Jahr auf unter 70.000. 1993 war mit 142.000 Resettlement-Plätzen ein neuer Höchststand erreicht. Seit etwa 2002 lagen die Zahlen stabil bei 70.000 bis 80.000 Personen pro Jahr, bis die US-Regierung unter Barack Obama 2016 die Kontingente auf 85.000 erhöhte. Kurz darauf kündigte der neu gewählte Präsident Donald Trump an, die Anzahl der Resettlement-Plätze zu halbieren (MPI 2018; ZEIT 2017).<sup>13</sup> Für 2018 haben die USA eine Obergrenze von 45.000 Aufnahmen im Resettlement-Verfahren festgelegt – das niedrigste Kontingent seit Beginn des offiziellen US-Resettlement-Programms im Jahr 1980 (Fratzke 2017b).

13 Die Zahlen beziehen sich auf die offiziell angekündigten Kontingente. Die Zahl der tatsächlich erfolgten Aufnahmen liegt meist leicht darunter, kann aber in einzelnen Jahren auch stark von dem veranschlagten Kontingent abweichen, z. B. 2002, als in Folge der Anschläge des 11. September 2001 in den USA statt der angekündigten 70.000 nur 27.000 Personen aufgenommen wurden (s. MPI 2018).

Weitere Länder für Resettlement zu gewinnen bzw. Kontingente zu erhöhen ist das Ziel verschiedener internationaler Bemühungen. Die im September 2016 verabschiedete „New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten“ fordert die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf, Resettlement und andere Aufnahmewege für Flüchtlinge auszubauen und weitere Resettlement-Programme einzurichten (UNGA 2016; vgl. auch SVR 2017: 49). In der New Yorker Erklärung vereinbarte die Staatengemeinschaft, Ende 2018 einen Globalen Flüchtlingspakt zu verabschieden (UNGA 2016). Der erste Entwurf des Pakts, über den die Staatengemeinschaft im Laufe von 2018 verhandeln wird, legt den Schwerpunkt auf Maßnahmen in Erstzufluchtsstaaten, fordert aber auch auf, Resettlement und andere Formen der Aufnahme auszuweiten. U. a. schlägt der Text vor, Aufnahmeverfahren zu beschleunigen und Resettlement-Plätze für Notfälle vorzuhalten; außerdem werden privat finanzierte Programme befürwortet, solange diese zusätzlich zu regulären Resettlement-Kontingenten aufgelegt werden (The Global Compact on Refugees 2018, Abs. 60, 70–72). Der Globale Flüchtlingspakt ist allerdings völkerrechtlich nicht bindend, d. h. Staaten verpflichten sich höchstens selbst zu den darin enthaltenen Zielen und Maßnahmen. Daneben haben UNHCR und IOM Ende 2016 ein Programm aufgelegt, das Staaten ohne Vorerfahrungen bei der Durchführung von Resettlement-Programmen beim Aufbau ihrer Strukturen unterstützt (ERCM 2016).

#### *Resettlement in Europa*

In Europa gehören Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich zu den Ländern mit den ältesten bzw. größten Resettlement-Programmen. Insgesamt beteiligen sich derzeit 24 europäische Staaten an Resettlement oder humanitärer Aufnahme (COM(2017)669). Einige Länder, darunter Frankreich, die Niederlande, Norwegen, Schweden und das Vereinigte Königreich, nehmen jährlich mehrere tausend Personen über Re-

settlement-Programme auf (zur Praxis in Deutschland s. Kap. 3). In den meisten anderen Ländern bewegt sich die Zahl der bereitgestellten Plätze lediglich im zwei- bis dreistelligen Bereich. Neben dem ‚klassischen‘ Resettlement schaffen allerdings auch alternative Modelle wichtige Zugangswege nach Europa (s. Kap. 4.3); in vielen Fällen sind diese Programme deutlich größer als die Resettlement-Kontingente.

Der Zugang zu Flüchtlingsschutz über das territoriale Asyl übersteigt allerdings Resettlement und andere Formen der Aufnahme in Europa um ein Vielfaches (wie auch in Abb. 3 veranschaulicht). 2016 wurde von EU-Mitgliedstaaten über 700.000 Personen Asyl gewährt, demgegenüber stehen 14.000 Flüchtlinge, die im gleichen Jahr über Resettlement-Programme in die EU kamen (EUROSTAT 2017; vgl. Fratzke/Salant 2017: 2, 13).<sup>14</sup>

**Innerhalb der EU ist Resettlement bis jetzt nicht einheitlich geregelt.** Seit einer ersten Mitteilung im Jahr 2000 zur gemeinsamen Asylpolitik und einer evtl. Zusammenarbeit im Bereich Resettlement hat die Europäische Kommission immer wieder versucht, Resettlement-Programme auf europäischer Ebene zu gestalten bzw. diese finanziell zu fördern (COM(2000)755; Perrin/McNamara 2013: 5). 2013 einigten sich die Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Resettlement-Programm; 2015 beschloss der Europäische Rat erstmals, über einen Zeitraum von zwei Jahren 20.000 Flüchtlinge über Resettlement-Programme aufzunehmen (Europäischer Rat 2015).<sup>15</sup> Im September 2017 rief die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, in den kommenden zwei Jahren mindestens 50.000 Personen neu anzusiedeln (C(2017)6504).

Tatsächlich sind Definitionen, Umsetzung und Abläufe innerhalb der EU von Land zu Land sehr verschieden: Auswahlverfahren unterscheiden sich ebenso wie rechtliche Ansprüche, die mit einer Aufnahme zum Tragen kommen. In einigen Ländern erhalten Personen einen Flüchtlingsstatus, in anderen eine dauer-

14 Die Zahl der Asylanträge war 2016 zwar außergewöhnlich hoch; dennoch war das Gefälle auch in den Vorjahren hoch: 2015 kamen auf 333.350 positive Asylentscheide 8.155 Resettlement-Aufnahmen (EUROSTAT 2016); 2014 wurde 183.365 Personen in der EU Asyl gewährt, während 6.380 neu angesiedelt wurden (EUROSTAT 2015).

15 Bis Anfang November 2017 wurden insgesamt 25.739 Personen neu angesiedelt; dies lag daran, dass die EU-Mitgliedstaaten sich im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung von März 2016 zu zusätzlichen Aufnahmen aus der Türkei bereit erklärten, die allerdings zum Teil mit den 2015 beschlossenen Resettlement-Kontingenten verrechnet wurden (vgl. COM(2017)669).

## Info-Box 2 Eine zukünftige EU Resettlement-Verordnung

2016 legte die Europäische Kommission einen „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union“ vor (COM(2016)468). Dieser befand sich zum Redaktionsschluss noch in der Verhandlungsphase zwischen Kommission, Europäischem Rat und Europäischem Parlament. Unter diesem Vorbehalt werden die wichtigsten Inhalte des Vorschlags im Folgenden kurz skizziert:

- **Vereinheitlichung** von Resettlement-Verfahren und dem Status, der neu angesiedelten Flüchtlingen in den Aufnahmestaaten zuerkannt wird.
- Festlegung einer zweijährlichen **Aufnahmegrenze** sowie der Verteilung der aufzunehmenden Personen auf die Mitgliedstaaten.
- **Freiwilligkeit**; die Entscheidung über grundsätzliche Beteiligung und nationale Aufnahmegrenzen liegt bei jedem Mitgliedstaat selbst.
- **Finanzielle Unterstützung** für Mitgliedstaaten in Höhe von 10.000 Euro pro Flüchtling, der im Rahmen der EU-Verordnung neu angesiedelt wurde.
- **Priorisierung von Drittstaaten**, aus denen Resettlement erfolgen soll; hierbei wird besonders deren wirksame **Zusammenarbeit in Migrations- und Asylfragen** berücksichtigt, z. B. um irreguläre Migration in Richtung Europa einzudämmen, Rückführungen durch Übernahmeabkommen zu ermöglichen und das eigene Asylsystem auszubauen.
- **Erweiterte Ausschlussgründe**; insbesondere sollen Personen vom Resettlement-Verfahren ausgeschlossen werden, die in einem Zeitraum von fünf Jahren vor einer möglichen Neuansiedlung irregulär in die EU eingereist sind bzw. dies versucht haben oder sich irregulär in der EU aufgehalten haben.

Ein erweitertes Engagement der EU, das u. a. für planbarere Kontingente sorgen würde, wird von vielen Seiten begrüßt (vgl. UNHCR 2016c; Grandi 2016; IOM 2016; BT-Drs. 19/488). Insbesondere Flüchtlingsorganisationen befürchten allerdings, dass der gegenwärtige Vorschlag flüchtlingsrechtliche Grundsätze untergräbt: Statt humanitärer Aspekte und Schutzkriterien stelle man migrations- und außenpolitische Ziele in den Vordergrund, indem Resettlement Teil eines Verhandlungspakets mit Partnerländern wird, die für die Bekämpfung irregulärer Migration ‚belohnt‘ würden (vgl. ECRE 2016; IOM 2016; UNHCR 2016c; Deutscher Caritasverband e.V. 2017b; IRC 2017; Björk 2017).

hafte Aufenthaltserlaubnis ohne Flüchtlingsstatus und wieder in anderen muss nach Ankunft im Aufnahmeland noch ein Asylprozess durchlaufen werden (vgl. Krasniqi/Suter 2015: 10; Perrin/McNamara 2013: 17; Fratzke/Salant 2017: 15; Europäisches Parlament 2017; ERN+ 2018). In den Kommissionsempfehlungen für ein EU Resettlement-Programm (C(2015)3560) und für einen Neuansiedlungsrahmen wird Resettlement definiert (Info-Box 1), in der entsprechenden Empfehlung von 2017 erscheint diese Definition allerdings nicht mehr. Außerdem bleibt unklar, ob die Resettlement-Programme einzelner Mitgliedstaaten auf Einhaltung gewisser Standards überprüft werden und wie vergleichbar sie sind (vgl. Fratzke/Salant 2017: 13).

## 3 Resettlement und alternative Formen der Aufnahme in Deutschland

**Resettlement im eigentlichen Sinne ist in Deutschland eine vergleichsweise junge Form des Flüchtlings-schutzes:** 2008 beteiligte sich Deutschland erstmals ad hoc an einem EU-weiten Resettlement-Programm für irakische Flüchtlinge. 2011 beschloss die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder eine permanente Beteiligung an Resettlement (Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder 2011). Drei Jahre später wurde das Programm fortgesetzt, ausgeweitet und verstetigt. (Ständige Konferenz der Innenminister und -senato-

ren der Länder 2014). Seit 2015 verfügt Deutschland mit § 23 Abs. 4 AufenthG über eine eigene Rechtsgrundlage für Resettlement. Die entsprechenden Aufnahmekontingente stiegen kontinuierlich von jährlich 300 Personen zwischen 2012 und 2014 über 500 Personen im Jahr 2015 auf jeweils 800 Personen in den Jahren 2016 und 2017 (Grote et al. 2016: 14; BMI 2016). Die bis dahin in Deutschland aufgenommenen Resettlement-Flüchtlinge stammen aus verschiedenen Ländern Afrikas, des Nahen und Mittleren Ostens und Asiens (Grote et al. 2016: 14). Bei der Auswahl schutzbedürftiger Personen stützt sich Deutschland auf Vorschläge des UNHCR; Voraussetzung für eine Resettlement-Aufnahme ist demnach ein vom UNHCR bestimmter Flüchtlingsstatus. Die endgültige Entscheidung über die Auswahl obliegt dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Dazu können zusätzliche Auswahlkriterien angewandt werden, die im Vorfeld zwischen dem Bundesministerium des Innern und Bundesländern abgestimmt werden, insbesondere:

- Wahrung der Einheit der Familie
- Familiäre oder sonstige integrationsförderliche Bindungen nach Deutschland
- Integrationsfähigkeit (wie etwa Grad der Schul-/Berufsausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse)
- Grad der Schutzbedürftigkeit

(Bundesregierung 2016: 4; BMI 2016; BAMF 2017c)

Resettlement-Flüchtlinge erhalten in Deutschland einen befristeten Aufenthaltstitel gemäß § 23 Abs. 4 AufenthG für 36 Monate; allerdings ist eine dauerhafte Niederlassung unter bestimmten Umständen nach drei, in der Regel nach fünf Jahren möglich (§ 26 Abs. 3 AufenthG) (Grote et al. 2016: 30; BAMF 2017c).<sup>16</sup> Im April 2018 kündigte Deutschland an, sich mit 10.200 Plätzen am EU Resettlement-Programm zu beteiligen (Deutscher Caritasverband e.V. 2018c).

**Im Gegensatz zu Resettlement haben andere Formen der humanitären oder kollektiven Aufnahme in**

**Deutschland bereits eine lange Tradition.** Humanitäre Aufnahmeprogramme wurden nach dem ungarischen Volksaufstand von 1956 sowie ab den späten 1970er Jahren für vietnamesische Bootsflüchtlinge aufgelegt. Über humanitäre Aufnahmeprogramme kamen in den 1990er Jahren auch Kriegsflüchtlinge aus der Balkanregion nach Deutschland – ca. 3.000 Botschaftsflüchtlinge aus Albanien, 350.000 bosnische Kriegsflüchtlinge und 15.000 Kriegsflüchtlinge aus dem Kosovo (SVR-Forschungsbereich 2015: 33; Grote et al. 2016: 15). Diese frühen Programme entstanden aus dem Augenblick heraus und oft ohne klare rechtliche Grundlage.<sup>17</sup> In vielen Fällen fehlte sogar ein rechtlicher Schutzstatus: Im Zuge der Aufnahmen in den 1990er Jahren erhielten Flüchtlinge aus dem Kosovo und Bosnien teils temporäre humanitäre Visa, teils Duldungen (SVR-Forschungsbereich 2015: 33; Kleist 2016). Obwohl als vorübergehende Aufnahme vorgesehen, entwickelte sich in vielen Fällen daraus ein dauerhafter Aufenthalt (Kleist 2016). Was unter „humanitärer Aufnahme“ zusammengefasst wird, waren in der Vergangenheit höchst heterogene Regelungen und Reaktionen auf unterschiedliche Fluchtsituationen.

Auch in jüngerer Vergangenheit spielte die humanitäre Aufnahme eine wichtige Rolle beim Schutz von Kriegs- bzw. Bürgerkriegsflüchtlingen: In drei sukzessiven humanitären Aufnahmeprogrammen des Bundes (HAP 1, 2 und 3) erreichten zwischen 2013 und 2014 insgesamt rund 20.000 schutzbedürftige Deutschland (BAMF 2017c). Hierbei handelte es sich vorrangig um syrische Staatsangehörige, die sich entweder noch in Syrien selbst, in Nachbarstaaten oder in Ägypten aufhielten, sowie in Einzelfällen staatenlose Palästinenserinnen und Palästinenser und Kurdinnen und Kurden (SVR-Forschungsbereich 2015: 16; Grote et al. 2016: 53). Neben humanitären Kriterien wurde bei der Auswahl beachtet, ob bereits familiäre oder andere Verbindungen nach Deutschland bestanden und ob

<sup>16</sup> Eine in Kürze erscheinende Analyse des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge geht näher auf die deutschen Resettlement-Programme der letzten Jahre ein: *Baraulina, Tatjana/Bitterwolf, Maria* 2018: Resettlement in Deutschland – was leistet das Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge? Im Erscheinen, Kurzanalyse des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

<sup>17</sup> Im Nachgang zu den Aufnahmen in den 1970er Jahren wurde 1980 das „Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge (Kontingentflüchtlingengesetz)“ verabschiedet (Kleinschmidt 2013). Das Gesetz ist mittlerweile außer Kraft.



Qualifikationen vorlagen, die nach Ende des Konflikts in Syrien zum Wiederaufbau beitragen könnten (SVR-Forschungsbereich 2015: 16). Unter der Vorgabe, „für die Dauer des Konflikts und dessen für die Flüchtlinge relevanter Folgen“ (BMI 2014) aufgenommen zu werden, erhielten HAP-Flüchtlinge eine zweijährige, verlängerbare Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 2 und Abs. 3 i. V. m. § 24 AufenthG (SVR-Forschungsbereich 2015: 24; Grote et al. 2016: 30; BAMF 2017c). Infolge der EU-Türkei-Erklärung von März 2016 werden auch in der Türkei lebende Flüchtlinge über HAP aufgenommen.

**Schließlich fand in Deutschland im Rahmen der Länderaufnahmeprogramme auch eine Form der privat finanzierten humanitären Aufnahme statt:** Ergänzend zu den Aufnahmeprogrammen des Bundes legten 2013 alle Bundesländer (mit Ausnahme Bayerns) eigene Programme auf, die es in Deutschland lebenden Personen ermöglichten, ihre syrischen Angehörigen nach Deutschland zu holen. **Die genaue Ausgestaltung der Programme unterschied sich von Bundesland zu Bundesland.** Generell aber wurde eine Verwandtschaftsbeziehung für die Aufnahme vorausgesetzt. Zugelassen waren Angehörige, die sich in Syrien, in Anrainerstaaten oder in Ägypten befanden. Die in Deutschland lebende Person verpflichtete sich, für die Kosten der Einreise und des Aufenthalts aufzukommen und für einen gewissen Zeitraum<sup>18</sup> finanziell für die Verwandten zu bürgen (SVR-Forschungsbereich 2015: 17; Grote et al. 2016: 41). Insgesamt wurden bis Mitte 2017 auf diesem Wege 23.000 Personen die Aufnahme gewährt (ERN+ 2017: 27)<sup>19</sup> und eine einjährige (vereinzelt auch zweijährige) Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG erteilt, mit der Möglichkeit einer Verlängerung (SVR-Forschungsbereich 2015: 24; Grote et al. 2016: 43). Die meisten Länderaufnahmeprogramme liefen 2015 aus; nur in Berlin, Brandenburg, Hamburg, Schleswig-Holstein und Thüringen sind sie auch 2018 noch in Kraft. 2018 soll ein Pilotprojekt

für ein privates Sponsorenprogramm auf Bundesebene für zunächst bis zu 500 Flüchtlinge entwickelt werden (BMI 2018).

Deutschland verfügt demnach über Erfahrungen mit einer Reihe von Flüchtlingsaufnahmeprogrammen – von Resettlement über humanitäre Aufnahme bis zu privaten Sponsorenprogrammen – und ist darüber hinaus natürlich ein wichtiges Zielland für den Asylzug (Abb. 3). **Die angewandten Modelle unterscheiden sich einerseits in ihren Größenordnungen, andererseits in den Auswahlkriterien** – z. B. ob nur Personen, die ihr Ursprungsland bereits verlassen haben und sich in einem Erstzufluchtsland befinden, aufgenommen werden können oder ob verwandtschaftliche Beziehungen nach Deutschland vorliegen müssen. **Je nach Aufnahmeprogramm unterscheiden sich auch Aufenthaltsstatus und -dauer und damit einhergehende Rechte**, z. B. bei Sozialleistungen, Arbeitsmarktzugang oder Familienzusammenführung. Theoretisch ist es also möglich, dass mehrere Mitglieder ein und derselben Familie über verschiedene Wege nach Deutschland gekommen sind und so eine dreijährige (im Falle einer über Asylzug oder Resettlement aufgenommenen Person), zweijährige (HAP) oder einjährige (Länderaufnahmeprogramme) Aufenthaltserlaubnis besitzen und dementsprechend unterschiedliche Ansprüche und Niederlassungsaussichten haben. Die Vielzahl der Kategorien schafft Flexibilität, auf diverse Fluchtsituationen und Flüchtlingsgruppen eingehen zu können, zieht aber auch einen hohen administrativen Aufwand nach sich. Mangelnde Transparenz und Unverständnis der Betroffenen über die unterschiedlichen Aufnahmeprogramme sind weitere Probleme, insbesondere weil die Auswahlverfahren nicht so trennscharf sind, dass für Betroffene, Angehörige und ehrenamtliche Unterstützer und Unterstützerinnen nachzuvollziehen ist, wer warum über welches Programm aufgenommen wurde und welchen Status erhalten hat (vgl. Kumin 2015: 13; SVR-Forschungsbereich 2015; Tometten 2017).

18 Dauer und Umfang der Verpflichtungserklärung wurden in manchen Bundesländern von Anfang an oder im Nachhinein eingeschränkt. Seit einer Änderung des Abs. 68 AufenthG gilt, dass die Verpflichtung zur Übernahme sämtlicher Lebensunterhaltskosten nach fünf Jahren endet (bzw. nach drei Jahren für Verpflichtungserklärungen, die vor dem 06.08.2016 abgegeben wurden) (vgl. Grote et al. 2016: 41; MiGAZIN 2017a; Deutscher Caritasverband e.V. 2018b).

19 Die Statistik bezieht sich auf die Zahl der erteilten Einreiseerlaubnisse. Ob die Personen tatsächlich in Deutschland angekommen sind, lässt sich nicht abschließend überprüfen.

## 4 Resettlement – quo vadis? Richtungsfragen in der globalen Resettlement-Politik

Angesichts der wachsenden Probleme, denen sich die globale Flüchtlingspolitik stellen muss – mangelnde internationale Verantwortungsteilung, lang anhaltende Fluchtsituationen und fluchtbedingte irreguläre Wanderungen bei gleichzeitigem Anstieg der Zahl der Schutzbedürftigen –, erscheint Resettlement, rein quantitativ betrachtet, der sprichwörtliche Tropfen auf den heißen Stein. Trotzdem geht der praktische, politische und symbolische Wert über die absoluten Zahlen hinaus: Resettlement ist oft der einzige Weg, um besonders schutzbedürftigen Personen oder Gruppen auf geregelte und sichere Weise eine langfristige Lebensperspektive zu eröffnen. Neben materieller oder finanzieller humanitärer Hilfe ist Resettlement zudem ein konkreter Mechanismus, um einen Ausgleich zwischen Ländern zu schaffen, die in unterschiedlichem Ausmaß von Fluchtsituationen betroffen sind. Schließlich trägt Resettlement dazu bei, das internationale Flüchtlingschutzregime umzusetzen.

Zunächst sollen in diesem Kapitel drei grundsätzliche Aspekte beleuchtet werden, die sich durch die Geschichte und aktuellen Debatten sowie durch die Theorie und Praxis des Resettlement ziehen. Im Kern handelt es sich um **Zielsetzung, Qualität und Quantität**: Wie Resettlement in Zukunft gestaltet wird, hängt davon ab, welche Ziele die Staatengemeinschaft mit Resettlement verfolgt, bzw. verfolgen sollte, welche Standards gewährleistet sein müssen und ob und wie sich Resettlement in einem größeren Maßstab umsetzen ließe.

### 4.1 Drei zentrale Dimensionen der Debatte: Ziele, Standards, Kontingente

#### Ziele

Historisch wie aktuell sind die Ziele, die Resettlement verfolgt, nicht immer eindeutig oder einheitlich (vgl. Beirens/Fratzke 2017; Lindsay 2017; Betts 2017). Die wichtigsten Ziele – speziell aufseiten der Aufnahmestaaten und einschlägiger internationaler Institutionen – lassen sich in sechs Kategorien unterteilen:

- **Schutzrelevante Ziele:** Die Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen, von Verfolgung bedrohten Personen Schutz zu bieten, ist ausdrückliches Hauptziel für Organisationen wie UNHCR und Bestrebung vieler Staaten, die sich an Resettlement beteiligen. Resettlement kommt insbesondere für Personen in besonderen Gefährdungslagen in Betracht (z. B. bei Gefahr der Zurückweisung ins Herkunftsland) oder für Personen in lang anhaltenden Fluchtsituationen mit geringer Aussicht auf andere Lösungen.
- **Humanitäre Ziele:** Resettlement lindert die akute Not in Erstaufnahmestaaten, etwa wenn die Versorgung von Flüchtlingen vor Ort nicht gewährleistet werden kann. Unter gewissen Umständen kann Resettlement auch die Lebensumstände der in den Erstaufnahmeländern verbleibenden Flüchtlinge verbessern, z. B. wenn dadurch Ressourcen für ihre Unterbringung und Versorgung frei werden (vgl. UNHCR 2010).
- **Außenpolitische Ziele:** Resettlement dient außenpolitischen Zwecken, z. B. wenn Staaten durch Resettlement gezielt zu bestimmten Konfliktsituationen Stellung beziehen, Erstzufluchtsstaaten in anderen Fragen zur Zusammenarbeit zu bewegen versuchen oder sich in der Staatengemeinschaft als humanitäre Akteure positionieren.
- **Migrationspolitische Ziele:** Vielfach steht auf nationaler oder internationaler Ebene die Intention im Vordergrund, legale Migration zu fördern und irreguläre Wanderungen zu reduzieren (vgl. UNGA 2016). Wenn durch Resettlement reguläre Zugangswege für Flüchtlinge geschaffen werden, versuchen Staaten damit i. d. R. auch dem irregulären Zuzug von Nicht-Schutzbedürftigen entgegenzuwirken bzw. eine restriktivere Zuwanderungspolitik zu rechtfertigen.
- **Innenpolitische Ziele:** Durch die Kontrolle, die der oft engmaschige Auswahlprozess für Resettlement ermöglicht, werden Sicherheitsrisiken minimiert. Auch können kontrollierte und geplante Verfahren für eine höhere öffentliche Akzeptanz der Aufnahme von Flüchtlingen sorgen.
- **Integrationspolitische Ziele:** Individualisierte Auswahlverfahren und ein weiter staatlicher Ermessensspielraum erlauben es Aufnahmestaaten, Personen auf ihr ‚Integrationspotenzial‘ – meist gemessen an Sprachkenntnissen, Bildungsstand oder

familiären Verbindungen ins Aufnahmeland – hin auszusuchen.

### *Standards*

Auch wenn die staatliche und institutionelle Praxis, vorangetrieben durch internationale Organisationen, Standards geschaffen und Resettlement-Programme weltweit bis zu einem gewissen Punkt vereinheitlicht hat, unterliegen Definition und Umsetzung weitgehend dem einzelstaatlichen Ermessen. Allerdings prägen die USA als größtes und historisch bedeutsames Aufnahmeland maßgeblich das klassische Bild des Resettlement und schaffen so de facto Standards, die andere (potenzielle) Aufnahmeländer möglicherweise nicht erfüllen können oder wollen (vgl. van Selm 2014: 5). Dies wirft die Frage auf, ob Resettlement einheitlicher geregelt werden sollte. Sollten sich Staaten beispielsweise auf eine Definition einigen (Info-Box 1) oder strengere Standards in Bezug auf Auswahlkriterien und Aufnahmedauer festlegen? Ist es legitim, Flüchtlinge nicht ausschließlich nach ihrer Schutzbedürftigkeit auszusuchen, sondern anhand ihrer beruflichen Qualifikationen?<sup>20</sup> Flexibilität, Freiwilligkeit und geringe Reglementierung erleichtern Staaten aber auch, sich an Resettlement-Programmen zu beteiligen (vgl. Perrin/McNamara 2013: 28): Ohne den Gestaltungsspielraum, Resettlement auf nationale Interessen abzustimmen, wären unter Umständen noch weniger Staaten dazu bereit, solche Programme aufzulegen. Die Frage nach Standards ist auch entscheidend, um alternative Modelle, wie die humanitäre Aufnahme oder privat finanzierte Programme, zu bewerten (vgl. ERN+ 2017): Wer z. B. einen dauerhaften Schutz für den wesentlichen Aspekt hält, wird temporären Aufnahmeprogrammen eher skeptisch gegenüberstehen; wird vorrangig eine schnelle Integration und Eigenständigkeit intendiert, ist eine Auswahl anhand bestehender familiärer oder anderer privater Netzwerke durchaus sinnvoll. So werden die diversen Ansätze unterschiedlich beurteilt, je nachdem welchen Standards höchste Bedeutung zugesprochen wird.

### *Kontingente*

Es wird vielfach dafür plädiert, nationale Resettlement-Kontingente zu erhöhen, um nachhaltig zur Lösung von Fluchtsituationen beizutragen (vgl. Europäisches Parlament 2017; UNGA 2016; Swing 2017: 6; Bendel 2017: 8). Dabei ist zu beachten, dass es nicht allein um mehr Resettlement-Plätze geht, sondern auch um Aufnahmekapazitäten in den Zielstaaten. Insbesondere in Ländern, die noch keine oder kaum Erfahrungen mit Resettlement gemacht haben, fehlen oft die Strukturen, um Resettlement in größerem Maßstab umzusetzen und Flüchtlinge dauerhaft zu integrieren (vgl. Troeller 2002; Piper et al. 2013: 22; Perrin/McNamara 2013: 33; ERCM 2016; Batchelor/O'Shea 2017). Auch die operativen Kapazitäten der durchführenden Organisationen, wie UNHCR oder IOM, könnten durch eine rasche und signifikante Erhöhung der Kontingente an ihre Grenzen geraten. Außerdem sind aufwendige Auswahlprozesse mit hohen Kosten verbunden. Um gleichwohl mehr Menschen eine solche Aufnahmeperspektive zu bieten, könnten alternative Modelle pragmatisch zum Einsatz kommen: Denn sie erlauben mitunter eine schnellere Aufnahme größerer Kontingente und mobilisieren durch die Beteiligung privater Akteure und Akteurinnen zusätzliche Ressourcen.

Die aktuellen Richtungsfragen um Asyl, Resettlement und alternative Modelle, denen sich dieser Policy Brief im Weiteren zuwendet, greifen das Zusammenspiel und das Spannungsverhältnis zwischen diesen drei Dimensionen auf: Sind die verschiedenen Zielsetzungen ohne Weiteres miteinander zu vereinen? Dienen einheitlichere Standards einer klareren Zielsetzung? Lassen sich Kontingenterhöhungen mit hohen qualitativen Standards vereinbaren oder würden diese dadurch aufgeweicht?

## 4.2 Richtungsfrage I: Resettlement und Asyl – Alternative oder Ergänzung?

Könnte eine Ausweitung des Resettlements eines Tages das individuelle Asyl überflüssig machen? Diese

---

20 Der UNHCR vertritt auf der Basis seines Mandats die Auffassung, dass ausschließlich humanitäre Kriterien angewandt werden sollten, und rät davon ab, das ‚Integrationspotenzial‘ zur Grundlage einer Auswahl zu machen (vgl. UNHCR 2016c: 8). Dennoch wenden viele Staaten dieses Kriterium in ihren Resettlement-Programmen an.

Frage steht, überspitzt formuliert, hinter manchen aktuellen Überlegungen zum Umgang mit Flüchtlingsbewegungen. Würde Resettlement in größerem Umfang umgesetzt, so das Argument, wären Menschen nicht gezwungen, sich auf gefährliche irreguläre Fluchtwege zu begeben, um Asyl zu suchen. Statt ‚spontaner Massenankünfte‘, wie an den Außengrenzen Europas, könnten Staaten besser steuern, wen sie unter welchen Bedingungen aufnehmen (vgl. van Selm 2014: 518; 2016; COM(2016)468: 3, 8; Bendel 2017: 21; Hashimoto 2018). Resettlement bietet zudem den am stärksten gefährdeten Gruppen Schutz, denen die persönlichen und finanziellen Ressourcen fehlen, um sich selbständig in ein anderes Land aufzumachen und dort Asyl zu beantragen. Schließlich würden durch eine geregelte Aufnahme Asylsysteme entlastet: Statt kurzfristig auf wenig planbaren Asylzuzug reagieren zu müssen, könnten Aufnahmegesellschaften langfristige Strukturen aufbauen und Ressourcen verstärkt auf die Integration der neu angesiedelten Flüchtlinge konzentrieren.

Die radikalste Variante dieser Idee – nämlich das territoriale Asyl ganz abzuschaffen – wäre derzeit kaum zu realisieren, da dies eine grundlegende Änderung des aktuellen Völkerrechts erfordern würde und menschenrechtlich problematisch wäre. Denn das Verbot, Schutzsuchende in Länder zurückzuweisen, in denen sie verfolgt werden – das sog. *non-refoulement*-Prinzip – ist fest in der Genfer Flüchtlingskonvention sowie in verschiedenen internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten verankert. Die Europäische Menschenrechtskonvention weitet das *non-refoulement*-Prinzip der GFK auf Situationen aus, in denen Folter oder unmenschliche Behandlung drohen (FRA 2015a: 66). Resettlement basiert dagegen allein auf dem freiwilligen Engagement der Aufnahmestaaten; **Asyl und Resettlement sind also aus völkerrechtlicher Sicht nicht gleichwertig. Hier wür-**

**de ein verpflichtender Mechanismus des internationalen Schutzregimes durch unverbindliche Zusagen ersetzt, die den politischen Entscheidungen des Aufnahmelandes unterworfen sind.**<sup>21</sup>

Die Idee, dass manche Länder auf Asyl ‚verzichten‘ und dafür Resettlement-Programme durchführen könnten, hängt zudem entscheidend von der Kooperation der Erstzufluchtsstaaten ab. Es wird vorausgesetzt, dass Erstzufluchtsstaaten sich an das *non-refoulement*-Gebot halten und Flüchtlinge nicht in ihr Herkunftsland zurückweisen (zumindest solange, bis sie in einen Drittstaat aufgenommen werden). Da kein Staat zu Resettlement-Aufnahmen verpflichtet ist und Entscheidungen über Kontingente oft politischen Erwägungen unterliegen, besteht faktisch für die Erstaufnahmestaaten das Risiko, dass die versprochenen Aufnahmen u. U. nie vollzogen werden. Daher schließen mittlerweile viele Erstaufnahmelande ihre Grenzen für Flüchtlinge oder erschweren in anderer Weise deren Ankunft auf ihrem Territorium – in der Region um Syrien war ebendiese Dynamik in den letzten Jahren zu beobachten. So schwinden zunehmend für von Krieg und Verfolgung bedrohten Menschen die Optionen, sich in Sicherheit zu bringen, und sie bleiben in ihren Herkunftsländern ‚eingeschlossen‘.

Ein weiterer nicht zu unterschätzender Gesichtspunkt ist die Rolle der Schutzsuchenden selbst. Zunächst ist die Aussicht auf einen Resettlement-Platz unter den gegenwärtigen Bedingungen für die große Mehrheit der Flüchtlinge extrem gering. Denn selbst wenn eine Person in eine Warteliste für Resettlement-Plätze aufgenommen wird, können bis zur tatsächlichen Ausreise in den Aufnahmestaat Jahre vergehen.<sup>22</sup> Eine Neuansiedlung ist zudem nicht garantiert, da der Aufnahmestaat auch noch in späten Phasen des Verfahrens Kandidatinnen oder Kandidaten ablehnen kann. **Flüchtlinge können also den Ausgang ihres Resettlement-Verfahrens kaum beeinflussen,**

21 Praktiziert wird ein solcher Ansatz nur von Australien – und auch dort nur im Fall von Flüchtlingen, die versuchen, australischen Boden auf irregulärem Weg per Boot zu erreichen. Ihr Flüchtlingsstatus wird in extraterritorialen Zentren in Papua-Neuguinea und auf dem Inselstaat Nauru überprüft. Wo Schutzansprüche bestehen, kann Resettlement in einen Drittstaat in die Wege geleitet werden – allerdings nicht nach Australien: Mit der Begründung, keine Anreize für irreguläre Migration nach Australien setzen zu wollen, bleibt ihnen der Zugang zum australischen Territorium dauerhaft verwehrt (vgl. Garnier 2014; O’Sullivan 2016).

22 Die für Resettlement zuständige US-Behörde gibt beispielsweise eine durchschnittliche Verfahrensdauer von 18–24 Monaten an, gerechnet ab dem Zeitpunkt, an dem UNHCR der Behörde einen Fall vorschlägt (US Department of State 2017a). Zuvor aber stand ein Flüchtling unter Umständen bereits lange auf der Warteliste oder hat viele Jahre im Erstzufluchtsstaat gelebt, ohne einen Resettlement-Antrag stellen zu können.

auch entscheidende Aspekte wie z. B. die Wahl des Aufnahmelandes liegen außerhalb ihres Einflussbereichs (vgl. Lindsay 2017; Bendel 2017: 14). Stattdessen müssen sie oft lange Wartezeiten, Ungewissheit und fehlende Möglichkeiten, die eigene Zukunft zu gestalten, in Kauf nehmen. Der Asylweg erlaubt dem gegenüber eine vergleichsweise große Selbstbestimmung: Flüchtlinge nehmen ihr Schicksal gewissermaßen ‚selbst in die Hand‘, auch wenn sie dafür häufig hohen persönlichen Risiken und Kosten ausgesetzt und gezwungen sind, sich auf irreguläre Fluchtrouten zu begeben (vgl. van Selm 2014: 518; 2016; Kumin 2015: 21; O’Sullivan 2016: 250).

Das System des territorialen Asyls wird u. a. deswegen oft als ‚unfair‘ bezeichnet, weil es auf einer Selbstauswahl basiert: Asyl beantragen darf, wer es bis zur Grenze des prüfenden Staats schafft – und nicht notwendigerweise, wer nach objektiven Kriterien dringend Schutz benötigt (vgl. SVR 2017: 14). Dies ist eine berechtigte Kritik am territorialen Asylsystem – jedoch keine, für die in erster Linie Flüchtlinge selbst verantwortlich gemacht werden können. Mit anderen Worten: Flüchtlingen kann nicht angelastet werden, dass sie auf dem Asylweg ihre persönliche Lage zu verbessern versuchen, nur weil anderen Flüchtlingen dieser Weg nicht offensteht.<sup>23</sup> Zumal kein Rechtsanspruch auf Resettlement besteht, egal wie eindeutig oder akut die Gefährdungslage einer Person ist. Zudem ist die Schutzbedürftigkeit oft nicht das alleinige Auswahlkriterium, denn z. T. formulieren Aufnahmestaaten zusätzliche Kriterien wie ‚Integrationspotenzial‘ oder melden sicherheitspolitische Bedenken an (vgl. Lindsay 2017; Turner 2017). **Welche Fluchtsituationen in Resettlement-Programmen vorrangig berücksichtigt werden, hängt auch von politischen Entscheidungen ab:** Wenn neue Krisen als politisch und humanitär bedeutsamer bewertet werden, werden andere Schutzbedürftige aus den begrenzten Resettlement-Kontingenten verdrängt.

Wo Resettlement und Asyl gegeneinander ‚ausgespielt‘ werden, besteht außerdem die Gefahr, dass Asyl im politischen Diskurs oder in der öffentlichen Wahrnehmung abgewertet wird: ‚Echte (Resettlement-)Flüchtlinge‘ werden ‚unehrlichen Asylsuchenden‘, denen Opportunismus vorgeworfen wird, gegenübergestellt.<sup>24</sup> In vielen Ländern wird die Aufnahme von Flüchtlingen kontrovers diskutiert und gerade im Kontext eines hohen Asylzuzugs wird die Echtheit von Schutzbedarfen oft angezweifelt. **In diesem Klima könnte eine politische oder legale Abwertung von Asyl gegenüber Resettlement die ohnehin schon angeschlagene Glaubwürdigkeit des Asylsystems weiter aushöhlen und eine öffentliche Akzeptanz für Flüchtlingsschutz mindern.**

Das Argument ‚mehr Resettlement für weniger Asyl‘ spiegelt die vielschichtigen Erwartungen wider, die an Resettlement-Programme gerichtet werden (s. Kap. 4.1). Darauf gründet z. B. die regelmäßig vorgebrachte Idee, Asylaufnahmezentren in Herkunftsregionen zu eröffnen, um von dort aus Resettlement durchzuführen und so irregulären Asylzuzug zu unterbinden (vgl. Léonard/Kaunert 2016; Carrera/Guild 2017). Auch der Vorschlag für einen gemeinsamen EU-Resettlement-Rahmen stellt den Zusammenhang her, z. B. indem Personen, die in den fünf Jahren vor einer Neuansiedlung irregulär in die EU eingereist sind bzw. dies versucht haben oder sich irregulär in der EU aufgehalten haben, von Resettlement-Verfahren auszuschließen sind (COM(2016)468 Art. 6(1)d; Info-Box 2). Zuletzt wandte sich EU-Ratspräsident Donald Tusk in seiner *Leaders’ Agenda* mit der Forderung an die Mitglieder des Europäischen Rats, Resettlement zum führenden legalen Schutzweg zu machen (Europäischer Rat 2017). Verfechter des internationalen Flüchtlingsschutzsystems befürchten allerdings, dass völkerrechtliche Standards migrations-, innen- und sicherheitspolitischen Interessen zum Opfer fallen könnten (vgl. Deutscher Caritasverband e.V. 2017b; IRC 2017; UNHCR 2017f; UNHCR 2016c; ECRE 2016).

23 Bereits die GFK schreibt fest, dass Flüchtlinge nicht für irreguläre Grenzübertritte bestraft werden dürfen (Art. 31 Abs. 1 GFK). Schutzansprüche aufgrund der Art und Weise, wie ein Flüchtling ins Land kommt, einzuschränken, würde diesem Grundgedanken widersprechen.

24 In Australien werden beispielsweise Asylsuchende, die irregulär an Australiens Grenzen ankommen, von Politikern als *queue jumpers* (‚Vordrängler‘) tituliert. Ihnen wird unterstellt, sich einen unlauteren Vorteil gegenüber denjenigen zu verschaffen, die in Zufluchtsstaaten auf eine Umsiedlung warten (vgl. O’Sullivan 2016: 242; van Selm 2014: 518).

Zusammengefasst: **Die Vorteile von Resettlement sind nicht von der Hand zu weisen.** Insbesondere die Aussicht auf einen dauerhaften Aufenthalt, aber auch die Möglichkeit sichere Zugangswege für besonders gefährdete Personen oder für Familien mit Kindern zu gewährleisten oder lang anhaltende Fluchtsituationen aufzulösen, sind wesentlich für viele Flüchtlinge und Fluchtsituationen. **Um dem Anspruch eines ‚echten‘ Lösungswegs gerecht zu werden, müssten Resettlement-Kontingente allerdings erheblich erhöht werden. Daneben sind individuelle Flüchtlingsrechte, die den Zugang zu Asyl garantieren, zu erhalten.** Hierzu haben sich Staaten verpflichtet. Eine Aufhebung oder Aushöhlung des Flüchtlingsrechts – und speziell das *non-refoulement*-Prinzips – würde mit einem der wichtigsten völkerrechtlichen Grundsätze brechen. Für den Erhalt des Prinzips spricht darüber hinaus, dass staatliches Handeln auch geografischen Tatsachen unterworfen ist: Es ist nicht immer abzusehen, wo die nächste Krise entsteht und Fluchtbewegungen auslöst, und welches Land sich plötzlich in der Position eines Erstaufnahmestaats wiederfindet. Anzunehmen, dass Asyl für einige Länder aufgrund ihrer geografischen Distanz zu Kriegsgebieten irrelevant oder verzichtbar ist, wäre somit kurzsichtig. Sowohl Resettlement als auch Asyl gehören daher zu den Bausteinen einer globalen flüchtlingspolitischen Lösungsstrategie. **Resettlement-Programme sollten dabei nicht an die Erwartung (oder gar die Bedingung) geknüpft sein, dass territoriales Asyl dadurch als Schutzform an Bedeutung verliert bzw. gänzlich abgeschafft werden könnte.**

### 4.3 Richtungsfrage II: Alternativen zu Resettlement – Chancen oder Risiko?

Ergänzend zu Resettlement im klassischen Sinn bieten staatliche humanitäre Aufnahmeprogramme einerseits und privat finanzierte Programme andererseits Handlungsoptionen, um auf Schutzbedarfe und Fluchtsituationen zu reagieren (Abb. 1).<sup>25</sup>

**Humanitäre Aufnahmeprogramme dienen der temporären Aufnahme größerer Gruppen von Flüchtlingen** (ERN+ 2018). Ihr Zweck ist, in Krisensituationen möglichst schnell zu reagieren und umgehend Schutz zu gewährleisten (SVR-Forschungsbereich 2015: 11). Humanitäre Aufnahmeprogramme stellen meist einen kollektiven Schutzbedarf fest, beispielsweise für Personengruppen, die sich im Erstzufluchtsland in besonders prekären Lagen befinden oder denen die Zurückweisung ins Ursprungsland droht. Auch humanitäre Aufnahmeprogramme führen eine individuelle Auswahl und Sicherheitsprüfungen durch; dennoch sind Verfahren oft verkürzt und können die Aufnahme im Vergleich zum Resettlement beschleunigen. Im Unterschied zum Resettlement kann eine humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen auch direkt aus dem Konfliktland erfolgen. Außerdem fußen humanitäre Aufnahmeprogramme auf der Annahme, dass betroffene Personen kurz- oder mittelfristig wieder in ihre Heimatländer zurückkehren können. Eine langfristige Niederlassung und Integration im Aufnahmestaat ist im Allgemeinen zunächst nicht vorgesehen. Aus diesen Gründen setzen viele Staaten humanitäre Aufnahme in größerem Maßstab um als Resettlement. Ähnlich wie im Resettlement gestalten sich humanitäre Aufnahmeprogramme von Staat zu Staat und von Situation zu Situation unterschiedlich. So werden in einigen Staaten humanitäre Aufnahmeprogramme mit Familiennachzug verbunden, indem sie einen Teil des Kontingents für Personen reservieren, deren Angehörige sich im Zielland aufhalten. Dies war z. B. in den deutschen HAPs (s. Kap. 3) und in Österreichs Aufnahmeprogramm für syrische Flüchtlinge der Fall, nicht aber in einem ganz ähnlichen Programm in Frankreich (ICMC 2015). Auch unterscheiden sich humanitäre Aufnahmeprogramme bei der Vergabe der Aufenthaltstitel, den Flüchtlinge im Aufnahmestaat erhalten: Aufgenommenen syrischen Schutzsuchenden wurde z. B. in Österreich und Frankreich ein Flüchtlingsstatus verliehen, in Deutschland und Irland dagegen nicht (ICMC 2015: 34).

25 Neben humanitärer Aufnahme und privat finanzierten Programmen werden auch andere sog. komplementäre Zugangswege für Flüchtlinge diskutiert und erprobt, z. B. über Hochschulstipendien, Arbeitsvisa oder Familienzusammenführung (vgl. UNHCR 2017c: 24; The Global Compact on Refugees 2018: 13; s. auch Fußnote 6).

**Privat finanzierte Programme**, auch bekannt unter dem englischen Begriff *private sponsorship schemes*, **zeichnen sich in erster Linie durch die aktive Beteiligung privater Akteure und Akteurinnen aus**. Diese Programme variieren stark untereinander, aber z. T. erlauben sie Privatpersonen oder zivilgesellschaftlichen Gruppen, potenzielle Kandidaten und Kandidatinnen für eine Aufnahme selbst vorzuschlagen und/oder auszuwählen. Hierbei gibt der Aufnahmestaat Rahmenbedingungen vor, die Sponsoren und Sponsorinnen erfüllen müssen, sowie Kriterien für die infrage kommenden Kandidaten und Kandidatinnen. So müssen i. d. R. Personen von UNHCR als Flüchtlinge ausgewiesen sein. Vorgeschlagene Personen unterlaufen ähnliche staatliche Sicherheitsprüfungen, die auch in Resettlement-Verfahren und humanitären Aufnahmeprogrammen üblich sind. Ist die Aufnahme bewilligt, finanzieren Sponsoren und Sponsorinnen die Einreise und bürgen – für einen durch nationales Recht bestimmten, mehr oder weniger langen Zeitraum – für die aufgenommenen Personen oder Familien. Zudem sind die Sponsoren und Sponsorinnen dafür verantwortlich, sie in ihrem Integrationsprozess im Aufnahmeland zu begleiten. Sie organisieren beispielsweise Wohnraum, beraten beim Einstieg in Bildung und Arbeitsmarkt und bei behördlichen Angelegenheiten und unterstützen aufgenommene Personen dabei, sich in der neuen Umgebung zurechtzufinden. Im strengen Sinn des Wortes kann allerdings nicht von ‚privaten‘ Programmen gesprochen werden, weil die Aufgenommenen nach einiger Zeit den gleichen sozialstaatlich bzw. steuerlich finanzierten Fürsorgesystemen unterliegen wie andere. Eine Aufnahme über privat finanzierte Programme ist in der Regel dauerhaft, aber auch hier unterscheiden sich die Ansätze stark von Land zu Land.

Kanada ist langjährige Vorreiterin der privat finanzierten Aufnahme. Seit den späten 1970er Jahren besteht für Privatpersonen und zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse die Möglichkeit, Flüchtlinge über privat finanzierte Programme aufzunehmen. Sie verpflichten sich, ein Jahr lang für alle Kosten der Person oder Familie aufzukommen und sie bei ihrer Integration in Kanada zu unterstützen. Bis 2017 sind auf

diesem Weg 300.000 Personen nach Kanada gekommen (ERN+ 2017: 13).<sup>26</sup> In Deutschland haben die oben beschriebenen Länderaufnahmeprogramme (s. Kap. 3) den Charakter privat finanzierter Programme, unterscheiden sich aber vom kanadischen Modell u. a. darin, dass eine verwandtschaftliche Beziehung zwischen Sponsoren und Sponsorinnen sowie der oder den vorgeschlagenen Personen vorliegen muss. Insgesamt haben fünf europäische Länder (oder hatten in jüngerer Vergangenheit) Regelungen oder Programme, durch die Privatpersonen initiativ an der Flüchtlingsaufnahme beteiligt sind (ERN+ 2017) – noch vor fünf Jahren gab es in keinem einzigen europäischen Staat derartige Programme (Kumin 2015: 4).

Eine der Kernfragen lautet, ob alternative Modelle den flüchtlingsrechtlichen und humanitären Standards, die Resettlement zugrunde liegen, genügen. Die Debatte um Resettlement und alternative Aufnahmeformate ähnelt der um „numbers vs. rights“ aus der Zuwanderungspolitik (Ruhs/Martin 2008) und spiegelt diesen *trade-off* wider: **Entweder nehmen Staaten mehr Personen auf, gewähren diesen aber weniger Rechte, oder aber sie beschränken die Aufnahmen auf wenige Personen, die dafür mit einem robusteren Status und weitreichenden Rechtsansprüchen ausgestattet werden**. Humanitäre Aufnahmeprogramme, die typischerweise mit einer begrenzten Aufenthaltserlaubnis einhergehen, markieren einen ‚Trend zum Temporären‘: Der Anspruch, dauerhafte Lösungen und langfristige Schutzperspektiven zu schaffen, könnte damit verloren gehen. Privat finanzierte Programme werfen zudem Fragen zur Transparenz der Entscheidungen und der zugrundeliegenden Standards auf, z. B. ob auf diesem Wege tatsächlich die Schutzbedürftigsten Zugang bekommen. In der Praxis profitieren oft Familienangehörige von privat organisierten Programmen, wie die Länderaufnahmeprogramme in Deutschland und Kanadas *Private Sponsorship*-Programme zeigen (s. Kap. 3; vgl. Kumin 2015: 11; ERN+ 2017: 13). Für Einzelfälle könnte jedoch auch ein Familiennachzugsrecht angewandt werden, statt Schutzwege in Anspruch zu nehmen (vgl. UNHCR 2016c; Tommetten 2017). Schließlich bedeuten privat finanzierte

26 Für Einzelheiten zum kanadischen Modell s. Kumin 2015; Hyndman et al. 2017; SVR 2017: 52 und ERN+ 2017.

Programme auch, staatliche Verantwortlichkeit zu privatisieren: Flüchtlingsschutz, eine aus dem Völkerrecht erwachsende staatliche Verpflichtung, wird damit zumindest teilweise in private Hände abgegeben (vgl. Bendel 2017: 22). Dabei führen in Deutschland beispielsweise die zur Aufnahme eines Verwandten benötigten Bürgschaften (sog. Verpflichtungserklärungen) zum Teil zu einer hohen finanziellen Belastung der Privatpersonen – ein Hinweis darauf, dass auch privat finanzierte Aufnahme realistisch geplant werden muss und nicht ohne ein staatliches Sicherheitsnetz auskommt (vgl. SVR-Forschungsbereich 2015; ERN+ 2017; MiGAZIN 2017a; 2017b; 2017c).

Der zunehmend temporäre Charakter dieser Modelle stellt andererseits auch eine Anpassung an moderne Konflikt- und Fluchtrealitäten dar: Das Paradigma des ‚endgültigen Exils‘ ist in vielen Fällen nicht mehr angebracht. Besonders innerstaatliche Konflikte sind oft fluide und von allgemeiner Instabilität, die von Phasen offenen Konflikts durchsetzt ist, geprägt. Dementsprechend haben sich komplexe, zeitliche und räumliche Fluchtstrategien entwickelt. Fluchtwege erstrecken sich über mehrere Stadien und Orte und können sogar von einer zeitweiligen Rückkehr ins Herkunftsland unterbrochen sein, wenn sich die Bedingungen dort verbessern. Mobilität und transnationale Verbindungen prägen auch moderne Fluchtsituationen (vgl. van Hear 2006; Piper et al. 2013; Newland 2016; Long/Rosengaertner 2016). **Zeitlich begrenzte Schutzformen sind also nicht per se problematisch (vgl. Hathaway 2016). Allerdings sollte die so gewonnene Flexibilität nicht zu dauerhaften Schwebezuständen führen**, die es Betroffenen unmöglich macht, eine stabile Lebensperspektive zu entwickeln. Aufnahmeländer, Herkunftsländer und Flüchtlinge profitieren davon, wenn durch Bildung und Arbeitsmarktzugang eigenständige Existenzen aufgebaut und Integration schnell gefördert werden. Für den Fall, dass eine Rückkehr ins Herkunftsland dauerhaft ausgeschlossen ist, müssen unter zu bestimmenden Voraussetzungen daher auch solche Modelle Möglichkeiten der Verfestigung bieten.

Ohne Zweifel haben alternative Modelle erheblich mehr Personen zu einem Schutzstatus verholfen, als dies allein durch ‚klassische‘ Resettlement-Programme möglich gewesen wäre. Durch flexiblere Kriterien, weniger aufwendige und kostspielige Verfahren bzw.

Beteiligung privater Akteure und Akteurinnen bieten alternative Modelle daher einen Weg, Kontingente signifikant zu erhöhen. Mit Blick auf privat finanzierte Programme sollte allerdings das Prinzip der Zusätzlichkeit gelten. Private Aufnahme sollten immer nur ergänzend zu staatlichen Programmen stattfinden, diese aber nicht ersetzen (vgl. Kumin 2015; ERN+ 2017).

## 5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Eine effektive Flüchtlingspolitik erfordert vielfältige Ansätze und Mechanismen. Resettlement ist ein solches Instrument. Resettlement und andere Aufnahmemodelle können und sollten quantitativ und qualitativ ausgebaut werden, um so den Ansprüchen des nachhaltigen Flüchtlingsschutzes und der Verantwortungsteilung zwischen Staaten gerecht zu werden. Da sich die meisten Flüchtlinge in Erstaufnahmeländern in weniger entwickelten Regionen der Welt befinden und Resettlement dazu beitragen kann, diese Länder zu entlasten, gehört es neben der finanziellen Unterstützung der Erstaufnahmestaaten zwingend als wichtiger Baustein in das flüchtlingspolitische Portfolio der Staatengemeinschaft. Die Zusammenarbeit zwischen Erstaufnahmestaaten und etablierten und neuen Aufnahmeländern kann kreative Lösungs- und Erneuerungsansätze hervorbringen. Harmonisierungsbestrebungen sind zu begrüßen, allerdings kann auch eine gewisse Heterogenität der Programme vorteilhaft sein, z. B. wenn dadurch unterschiedliche Flüchtlingsgruppen Chancen auf dauerhafte Lösungen bekommen. Auch eine umfassendere private und zivilgesellschaftliche Beteiligung an der aktiven Aufnahme von Flüchtlingen könnte gefördert werden, wie beispielsweise im Rahmen der *Global Refugee Sponsorship Initiative* und des Globalen Flüchtlingspakts vorgesehen (GRSI 2018; UNHCR 2017c: 21; The Global Compact on Refugees 2018).

Aber Resettlement hat auch klare Grenzen: Solange es ausschließlich auf freiwilligem Engagement einzelner Staaten beruht, die Kontingente niedrig sind und den Aufnahmeländern und internationalen Organisationen die Ressourcen für die Umsetzung in großem Maßstab fehlen, ist es unwahrscheinlich, dass Resettlement die vielen akuten und lang anhaltenden Fluchtsituationen weltweit spürbar entlasten kann.



Ebenso ist fraglich, ob Resettlement dazu dienen kann, irreguläre Wanderungen messbar zu reduzieren. Hier würde nicht nur das Mittel den Zweck verfehlen; ein solcher Ansatz würde auch den Sinn und Wert von Resettlement – und von Flüchtlingsschutzrechten allgemein – im internationalen und nationalen, politischen und öffentlichen Diskurs verzerren.

Resettlement wird auch zukünftig sowohl die Rückschläge als auch die Fortschritte der Staatengemeinschaft im Umgang mit Flucht und Vertreibung widerspiegeln. Unilaterale Abschottungstendenzen treffen auf internationale Kooperationsbemühungen vor dem Hintergrund eines wachsenden öffentlichen Bewusstseins für Flüchtlingsfragen. Diese Trends werden mitbestimmen, wie sich Resettlement als Komponente des globalen Flüchtlingsschutzsystems weiterentwickelt.

## 5.1 Asyl als Schutzweg garantieren

**Unabhängig von zukünftigen Entwicklungen des Resettlement-Systems muss das Flüchtlingsrecht unangetastet bleiben.** Flüchtlinge nicht in ein Land zurückzuschicken, wo ihnen Verfolgung droht, ist und bleibt eine völkerrechtliche Verpflichtung, die sich nicht durch eine vage Aussicht auf Resettlement ersetzen lässt. Akut von Konflikt und Verfolgung bedrohte Personen müssen notfalls auch spontan in einem anderen Land Schutz suchen können. Sie können nicht gezwungen werden, darauf zu warten, dass Resettlement-Programme oder andere staatlich gesteuerte Aufnahmemodelle bereitgestellt werden. Denn diese sind nicht nur sehr aufwendig in der Umsetzung und stehen daher selten in ausreichendem Maße zu Verfügung, sondern sie unterliegen aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips auch den wechselhaften politischen Stimmungslagen und Diskursen im Aufnahmeland – können also ausgebaut, aber auch reduziert oder gänzlich eingestellt werden.

## 5.2 Resettlement-Kontingente erhöhen und stabilisieren

Um als Mechanismus der staatlichen Verantwortungsteilung im Umgang mit Fluchtsituationen ins Gewicht zu fallen, **sollten bestehende Resettlement-Kontin-**

**gente erhöht werden und weitere Länder eigene Resettlement-Programme auflegen.** Über materielle Hilfe hinaus sollten sich Staaten, die nicht unmittelbar von Flucht betroffen sind, durch Resettlement-Aufnahmen am Flüchtlingsschutz beteiligen und so die oft ärmeren Erstaufnahmestaaten entlasten – und diese auch dazu bewegen, ihre Grenzen vor flüchtenden Personen nicht zu verschließen. Neben der quantitativen Dimension ist auch wichtig, dass Kontingente von Jahr zu Jahr weitgehend vorherseh- und planbar sind – auch damit unterstützende Organisationen entsprechende Ressourcen bereithalten können, um Resettlement-Programme durchzuführen. Hier kommt auch Deutschland eine Rolle zu, einen entsprechenden Ausbau auf nationaler, europäischer wie internationaler Ebene voranzutreiben.

## 5.3 Potenzial alternativer Modelle ausbauen und ausschöpfen

Das traditionelle Resettlement mit seiner dauerhaften Perspektive und alternative Modelle der aktiven Aufnahme können sich ergänzen und dadurch einer größeren und diverseren Gruppe Schutz gewähren, z. B. Personen, die sich noch in ihrem Heimatland befinden. **Humanitäre und privat finanzierte Programme bieten kreative Möglichkeiten, schneller und flexibler auf akute Fluchtsituationen zu reagieren, auch indem sie zusätzliche Ressourcen mobilisieren.** Bei entsprechender Planung und im Rahmen einer umfassenden Flüchtlings- und Integrationspolitik bergen diese Modelle großes Potenzial. So können der direkte Kontakt mit den Flüchtlingen und das persönliche Engagement, das die privaten Aufnahmemodelle auszeichnet, Integrationschancen verbessern und die öffentliche Debatte um Flüchtlingsaufnahme positiv beeinflussen. Staatliche, internationale wie zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen sind außerdem gefordert sicherzustellen, dass bei Auswahl und Aufnahme durch Privatpersonen entsprechende Standards eingehalten werden. **Resettlement bzw. alternative Modelle sollten situationsgerecht angewandt werden – statt ‚weichere‘ Schutzformen, die mit geringeren Kosten und kürzeren Verpflichtungen einhergehen, dem ‚härteren‘ Resettlement systematisch vorzuziehen.** Privat finan-

zierte Aufnahme sollte staatliche Programme ergänzen, diese aber nicht ersetzen (Zusätzlichkeitsprinzip).

### 5.4 Schutzstandards wahren, ohne flexible Anpassungen auszuschließen

Resettlement-Programme und alternative Aufnahmemodelle sollten auf unterschiedliche, nicht immer planbare Bedarfe reagieren können. Dabei empfiehlt es sich, Auswahlkriterien und Verfahren an die jeweiligen Besonderheiten eines Konflikts oder einer Fluchtsituation anzupassen. Für eine dauerhafte Aufnahme spricht beispielsweise, wenn eine Person bereits seit Jahren im Erstaufnahmestaat lebt. Gleichzeitig sollten Resettlement und andere Modelle in erster Linie von ihrer Schutzfunktion geleitet werden. **Schutzbedürftigkeit muss oberstes Auswahlkriterium bleiben.** Auch bei der Ausgestaltung der Programme, z. B. bei der Unterstützung, die Flüchtlingen im Aufnahmestaat gewährt wird, gehört der Schutzgedanke an erste Stelle. Kernkontingente innerhalb eines Resettlement-Programms sollten daher stets den am stärksten gefährdeten Gruppen vorbehalten bleiben, z. B. indem die entsprechenden UNHCR-Auswahlkriterien angewandt werden. Eine Fokussierung auf die Fälle, in denen der höchste Schutzbedarf besteht – Flüchtlinge in lang anhaltenden Fluchtsituationen ohne alternative Lösungswege, die für eine dauerhafte Integration vorgesehen sind – rechtfertigt die relativ hohen Kosten, die mit Resettlement verbunden sind. Darüber hinausgehende Kontingente bzw. Aufnahmen über alternative Modelle ließen weiter gefasste Auswahlkriterien zu. **Qualität und Quantität, „rights and numbers“, müssen sich im Ausbau von Resettlement und anderen Formen der Aufnahme die Waage halten.** Die Beteiligung einschlägiger zivilgesellschaftlicher und internationaler Organisationen an den Auswahlprozessen kann dazu beitragen, dass grundlegende Schutzstandards gewahrt bleiben.

### 5.5 Integrationsperspektiven schaffen

Die Dauer einer Aufnahme ist ein wichtiger Gesichtspunkt künftiger Resettlement- und anderer Aufnah-

meprogramme. Eine Aufnahme zeitlich zu begrenzen kann angebracht sein, z. B. um akute Fluchtsituationen kurzfristig zu entlasten. Wichtig ist, dass alle Beteiligten sich dieser Bedingungen und ihrer Konsequenzen von Anfang an bewusst sind. Allerdings ist auch klar: Fluchtursachen, die nach wenigen Jahren ausgeräumt sind, sind eher die Ausnahme als die Regel. **Anzunehmen, dass Personen nach wenigen Jahren in ihre Heimatländer zurückkehren werden, birgt das Risiko, dass wertvolle Zeit verschenkt wird, die in Integration und in den Aufbau sozialer und wirtschaftlicher Existenzen investiert werden könnte.** Besonders für junge Flüchtlinge ist es wichtig, schnell stabile Perspektiven zu schaffen, um Zugang zu Bildung und Arbeit nicht zu verzögern (vgl. UNHCR 2016b). Planbarkeit und Perspektive im persönlichen, beruflichen oder Bildungsbereich sind nicht nur für die Flüchtlinge, sondern auch für die Aufnahmegesellschaft von Vorteil. Eine Rückkehr ins Herkunftsland, wenn dies eines Tages möglich wird, ist dadurch nicht ausgeschlossen. Wenn eine Rückkehr allerdings aufgrund der dortigen Umstände nicht abzusehen ist, sollte unter transparenten und klar zu definierenden Kriterien ein Übergang in einen dauerhaften Aufenthaltstitel ermöglicht werden.

### 5.6 Die Perspektive der Flüchtlinge im Blick behalten

Der Erfolg von Resettlement und alternativen Aufnahmemodellen hängt letztlich auch davon ab, wie die Betroffenen selbst sie erleben: z. B. ob Programme zugänglich, transparent und fair sind bzw. ob sie so wahrgenommen werden, ob persönliche Präferenzen und familiäre oder andere Verbindungen in einen Aufnahmestaat beachtet werden und Aussicht auf eine langfristige Lebensperspektive besteht. All dies beeinflusst, wie die Programme angenommen werden – oder ob Flüchtlinge die Dinge selbst in die Hand nehmen und z. B. auf irregulären Wegen einen Ausweg suchen oder von einem Aufnahmeland in ein anderes weiterziehen (sog. Sekundärwanderungen). Eine Möglichkeit, Flüchtlinge aktiver am Resettlement-Prozess zu beteiligen, bieten intensivere Orientierungskurse, die Flüchtlinge auf ihr neues Land vorbereiten (vgl. Swing 2017). **Staaten und UNHCR sollten stärker als**

bisher die individuellen Präferenzen und Bedürfnisse berücksichtigen, nicht zuletzt, um die Chancen für eine nachhaltige Integration im Aufnahmeland zu erhöhen (vgl. Lindsay 2017).

## 5.7 Zielsetzungen klären und kommunizieren

Resettlement hat seit jeher unterschiedliche Ziele verfolgt und Zwecke erfüllt: Neben Flüchtlingsschutz und humanitären Beweggründen spielen auch innenpolitische, außenpolitische und migrationspolitische Überlegungen eine Rolle. **Entscheidungsträger und -trägerinnen sollten sich unterschiedlich gelagerter Motivationen bewusst sein – und in Politikgestaltung und Kommunikation auf mögliche Ziel- und Interessenskonflikte achten:** Ist es z. B. realistisch, die schutzbedürftigsten Personen aufzunehmen und gleichzeitig ein hohes ‚Integrationspotenzial‘ zu erwarten? Wie wirkt es sich auf die öffentliche Akzeptanz von Aufnahmeprogrammen aus, wenn Resettlement als Alternative zu irregulärer Migration dargestellt wird, irreguläre Zuzüge sich aber nicht effektiv verringern? Kohärenz in der Zielsetzung und Ausgestaltung von Programmen ist wichtig, um Resettlement in der Öffentlichkeit effektiv und angemessen zu vermitteln, aber auch um Prozesse und Ergebnisse systematisch bewerten zu können (vgl. Beirens/Fratzke 2017).

## 6 Ausblick

Dieser Policy Brief hat sich vor dem Hintergrund der weltweit wachsenden flüchtlingspolitischen Herausforderungen vorrangig mit Fragen der Konzeptualisierung und Steuerung von Resettlement und anderen Formen der aktiven Aufnahme befasst. Doch der humanitäre Schutz endet nicht mit der Ankunft im Zielland: Die vielleicht größte Herausforderung ist die Integration und Teilhabe von Flüchtlingen in den Aufnahmegesellschaften. Sowohl alte als auch neue Resettlement-Länder sind auf der Suche nach Ansätzen, um auf unterschiedliche Bedürfnisse und Voraussetzungen, aber auch auf das Potenzial, das Flüchtlinge mitbringen, angemessen zu reagieren. Gleichzeitig

gewinnt die Rolle der Aufnahmegesellschaft an Bedeutung: Ob als hilfsbereite Nachbarn und Nachbarinnen, skeptische Beobachterinnen und Beobachter, potenzielle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder sogar als private Sponsoren und Sponsorinnen – sie alle werden den Erfolg von Resettlement maßgeblich beeinflussen. So, wie gesetzliche Regelungen und institutionelle Kapazitäten für die Flüchtlingsaufnahme geschaffen werden müssen, so muss auch eine soziale Infrastruktur entstehen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Wohlfahrtsverbände und lokale und ehrenamtliche Vereine sollten Aufnahmeprogramme nicht nur umsetzen, sondern aktiv mitgestalten. Hierfür ist ein aktiver Dialog zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen nötig. Geplante Aufnahmen schaffen Zeit, die für eine systematische Vorbereitung und umfassende Kommunikation zwischen allen Beteiligten genutzt werden kann. Eine wichtige Rolle spielen die Zielgemeinden, die Flüchtlinge aufnehmen: Lokale Behörden, Schulen, Betriebe, Vereine und religiöse Gemeinschaften, aber auch Flüchtlings- und Einwanderergruppen, deren Ankunft schon länger zurückliegt, können in die Aufnahme und den Integrationsprozess einbezogen werden. Austausch zwischen relevanten Gruppen und Institutionen, Informationsveranstaltungen oder interkulturelles Training vorab können der Vorbereitung und Anleitung dienen. Direktes Engagement in der Flüchtlingsaufnahme kann sich positiv auf die Wahrnehmungen und Einstellungen zu Flüchtlingen auswirken (vgl. Kumin 2015; Fratzke 2017a). Darüber hinaus gibt es erste Hinweise aus der Praxis, dass das gemeinsame Engagement auch den sozialen Zusammenhalt innerhalb einer Aufnahmegemeinschaft stärken kann (vgl. Refugee Council of Australia 2017). Von wissenschaftlicher Seite könnten vertiefte und vergleichende Studien zielführend sein, die den Integrationsverlauf von Flüchtlingen und Meinungsbilder der aufnehmenden Gemeinschaft über einen längeren Zeitraum verfolgen. Eine verstärkte gesellschaftliche Beteiligung an Resettlement, humanitärer oder privater Aufnahme ist kein Selbstläufer, sondern muss durch eine proaktive Politik begleitet und unterstützt werden. Sie sollte auf einer transparenten und partnerschaftlichen Zusammenarbeit der diversen Akteure und Akteurinnen und klar verteilten Verantwortlichkeiten basieren. Schließlich geht es bei der

Flüchtlingsaufnahme nicht allein um administrative Prozesse, sondern in erster Linie um Lebensgeschichten und um gesellschaftliche Debatten: Erfolg, Misserfolg und Wahrnehmungen können weite Kreise ziehen und so die zukünftige politische Handlungsfähigkeit entscheidend beeinflussen.



## Literatur

*BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017a: Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration und Integration. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

*BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017b: Glossar. (<http://www.bamf.de/DE/Service/Left/Glossary/glossary-node.html>, 09.04.2018)

*BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017c: Resettlement und humanitäre Aufnahme. (<http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingschutz/Hum-AufnahmeResettlement/ResettlementHumanitaere-Aufnahme/resettlement-node.html>, 09.04.2018)

*Batchelor, Carol/ O’Shea, Edwina* 2017: The Internationalisation of Resettlement: Lessons from Syria and Bhutan, in: *Forced Migration Review*, 54, 9–11.

*Beirens, Hanne/Fratzke, Susan* 2017: Taking Stock of Refugee Resettlement. Policy Objectives, Practical Tradeoffs, and the Evidence Base. Migration Policy Institute Europe, Brüssel.

*Bendel, Petra* 2017: EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen. Friederich-Ebert-Stiftung, Bonn.

*Bessa, Thais* 2009: From Political Instrument to Protection Tool? Resettlement of Refugees and North-South Relations, in: *Refugee*, 26: 1, 91–100.

*Betts, Alexander* 2017: Resettlement: Where’s the Evidence, What’s the Strategy? in: *Forced Migration Review*, 54, 73–75.

*Björk, Malin* 2017: EU Resettlement Should Be about Protection Not Prevention. *Refugees Deeply*, Beitrag vom 04.10.2017. ([https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/10/16/e-u-resettlement-should-be-about-protection-not-prevention?utm\\_campaign=53ff717b18-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2017\\_10\\_20&utm\\_medium=email&utm\\_source=Refugees+Deeply&utm\\_term=0\\_8b056c90e2-53ff717b18-117782297](https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/10/16/e-u-resettlement-should-be-about-protection-not-prevention?utm_campaign=53ff717b18-EMAIL_CAMPAIGN_2017_10_20&utm_medium=email&utm_source=Refugees+Deeply&utm_term=0_8b056c90e2-53ff717b18-117782297), 09.04.2018)

*BMI – Bundesministerium des Inneren* 2014: Anordnung des Bundesministeriums des Inneren gemäß §23 Absatz 2, Absatz 3 i.V.m. § 24 Aufenthaltsgesetz zur vorübergehende Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie aus Ägypten und Libyen vom 18. Juli 2014, Berlin.

*BMI – Bundesministerium des Inneren* 2016: Anordnung des Bundesministeriums des Inneren für die Resettlement-Verfahren in den Jahren 2016 und 2017 gemäß § 23 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz zur Aufnahme bestimmter Flüchtlinge unterschiedlicher Staatsangehörigkeit oder staatenloser Flüchtlinge aus dem Libanon, aus dem Sudan und aus Ägypten sowie ggf. aus TUR vom 4. April 2016, Berlin.

*BMI – Bundesministerium des Innern* 2018: Internationale Konferenz von Resettlement-Experten in Berlin. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/02/internationale-konferenz-resettlement.html>, 25.04.2018)

*Bundesregierung* 2016: Country Chapter Germany. Aktualisierte Version (April 2016), in: UNHCR (Hrsg.): *UNHCR Resettlement Handbook and Country Chapters*, Genf.

*Capps, Randy/Fix, Michael* 2015: Ten Facts about US Refugee Resettlement. October 2015, Migration Policy Institute Fact Sheet, Washington DC.

*Carrera, Sergio/Guild, Elspeth* 2017: Offshore Processing of Asylum Applications: Out of Sight, out of Mind? CEPS Commentary, Brüssel.

*Castles, Stephen/De Haas, Hein/Miller, Mark J.* 2014: *The Age of Migration*. 5. Auflage, London.

*Chimni, Bhupinder S.* 1998: The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South, in: *Journal of Refugee Studies*, 11: 4, 350–374.

*Chimni, Bhupinder S.* 1999: From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper 2, Genf.

*Deutscher Caritasverband e.V.* 2017a: Deutschland übernimmt den Vorsitz der Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR). (<http://resettlement.de/deutschland-uebernimmt-atcr-vorsitz/>, 09.04.2018)

*Deutscher Caritasverband e.V.* 2017b: Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union. 08.05.2017, Freiburg.

- Deutscher Caritasverband e.V.* 2018a: Aktuelle Aufnahmen. (<http://resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/>, 09.04.2018)
- Deutscher Caritasverband e.V.* 2018b: Landesaufnahme & Private Sponsorship. (<http://resettlement.de/landesaufnahme-private-sponsorship/>, 09.04.2018)
- Deutscher Caritasverband e.V.* 2018c: EU-Resettlement-Programm: Deutschland beteiligt sich mit 10.200 Plätzen. (<http://resettlement.de/eu-resettlement-programm-deutschland-beteiligt-sich-mit-10-000-plaetzen/>, 25.04.2018)
- ECRE – European Council on Refugees and Exiles* 2016: Untying the EU Resettlement Framework: ECRE's Recommendations on Breaking the Link with Migration Control and Preserving the Humanitarian Focus of Resettlement. Policy Note 1, Brüssel.
- ERCM – Emerging Resettlement Countries Joint Support Mechanism* 2016: Information Sheet: Emerging Resettlement Countries Joint Support Mechanism (ERCM). IOM und UNHCR, Genf.
- Europäische Kommission* 2000: Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird, COM(2000)755 final, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2015: Empfehlung der Kommission vom 8.06.2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung, C(2015)3560 final, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2016a: Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa, COM(2016)197 final, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2016b: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016)468 final, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2017a: Empfehlung (EU) 2017/1803 der Kommission vom 3. Oktober 2017 über den Ausbau legaler Einreisemöglichkeiten für Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz (bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2017)6504). Brüssel.
- Europäische Kommission* 2017b: Factsheet: Relocation and Resettlement. State of Play. Mai 2017, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2017c: Factsheet: Relocation and Resettlement. Sharing Responsibility and Opening Legal Pathways to Europe. September 2017, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2017d: Factsheet: State of the Union. Ensuring Effective Legal Pathways to Europe, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2017e: Annex to the Progress Report on the European Agenda on Migration. Resettlement. COM(2017)669 final, Brüssel.
- Europäische Kommission* 2017f: The European Agenda on Migration. Glossary, Facts and Figures.
- Europäisches Parlament* 2017: Resettlement of Refugees: EU Framework. Briefing, Legislation in Progress, European Parliamentary Research Service, 13.12.2017.
- Europäischer Rat* 2015: Schlussfolgerungen der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen. 11130/15, Brüssel.
- Europäischer Rat* 2017: Leaders' Agenda Migration: Way Forward on the External and Internal Dimension, Dezember 2017.
- EMN – European Migration Network* 2016: Resettlement and Humanitarian Admission Programmes in Europe – What Works? EMN Study.
- ERN+ – European Resettlement Network+* 2017: Private Sponsorship in Europe. Expanding Complementary Pathways for Refugee Resettlement, Brüssel.
- ERN+ – European Resettlement Network+* 2018: Resettlement, Relocation or Humanitarian Admission?! We Explain the Terminology. (<https://www.resettlement.eu/page/resettlement-relocation-or-humanitarian-admission-we-explain-terminology>, 07.05.2018)
- EUROSTAT* 2015: Asylum Decisions in the EU: EU Member States Granted Protection to More Than 185000 Asylum Seekers in 2014. Pressemitteilung 82/2015 vom 12.05.2015.
- EUROSTAT* 2016: Asylum Decisions in the EU: EU Member States Granted Protection to More Than 330000 Asylum Seekers in 2015. Pressemitteilung 75/2016 vom 20.04.2016.



- EUROSTAT* 2017: Asylum Decisions in the EU: EU Member States Granted Protection to More Than 700000 Asylum Seekers in 2016. Pressemitteilung 70/2017 vom 26.04.2017.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights* 2015a: Handbook on European Law Relating to Asylum, Borders and Immigration. Ausgabe 2014.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights* 2015b: Legal Entry Channels to the EU for Persons in Need of International Protection: a Toolbox. FRA Focus 02/2015.
- Fratzke, Susan* 2017a: Engaging Communities in Refugee Protection: The Potential of Private Sponsorship in Europe. MPI Europe Policy Brief 9, Brüssel.
- Fratzke, Susan* 2017b: Top 10 of 2017 – Issue #6: In Wake of Cuts to U.S. Refugee Program, Global Resettlement Falls Short. MPI, Beitrag vom 13.12.2017. (<https://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2017-issue-6-wake-cuts-us-refugee-program-global-resettlement-falls-short>, 09.04.2018)
- Fratzke, Susan/Salant, Brian* 2017: Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe. MPI Europe, Brüssel.
- Garnier, Adele* 2014: Migration Management and Humanitarian Protection: The UNHCR 'Resettlement Expansionism' and Its Impact on Policy-making in the EU and Australia, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 40: 6, 942–959.
- Grandi, Filippo* 2016: Protecting Refugees in Europe and Beyond: Can the EU Rise to the Challenge? Speech by Filippo Grandi, United Nations High Commissioner for Refugees, at the European Policy Centre, Brussels, 05.12.2016 (<http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/58456ec34/protecting-refugees-europe-beyond-eu-rise-challenge.html>, 09.04.2018)
- GRSI – Global Refugee Sponsorship Initiative* 2018: What We Do. (<http://refugeesponsorship.org/what-we-do>, 09.04.2018)
- Grote, Janne/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana* 2016: Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 68.
- Hashimoto, Naoko* 2018: Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum, in: Refugee Survey Quarterly.
- Hathaway, James* 2016: A Global Solution to a Global Refugee Crisis. Open Global Rights, Beitrag vom 29.02.2016. (<https://www.openglobalrights.org/global-solution-to-global-refugee-crisis/>, 09.04.2018)
- Hyndman, Jennifer/Payne, William/Jimenez, Shau-na* 2017: Private Refugee Sponsorship in Canada, in: Forced Migration Review, 54, 56–59.
- ICMC – International Catholic Migration Commission* 2015: 10% of Refugees from Syria: Europe's Resettlement and Other Admission Responses in a Global Perspective. ICMC Europe, Brüssel.
- IOM – Internationale Organisation für Migration* 2016: IOM's Assessment and Recommendations on the EC Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework.
- IOM – Internationale Organisation für Migration* 2017: Constitution and Basic Texts. 2. Ausgabe, Genf.
- IRC – International Rescue Committee* 2017: Making the Most of a Golden Opportunity: Recommendations for the LIBE Committee Report on the Union Resettlement Framework. IRC Briefing, Brüssel.
- Jaeger, Gilbert* 2001: On the History of the International Protection of Refugees, in: International Review of the Red Cross, 83: 843, 727–737.
- Kleinschmidt, Julia* 2013: Die Aufnahme der ersten "boat people" in die Bundesrepublik. Bundeszentrale für Politische Bildung. (<http://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/deutschlandarchiv/170611/die-aufnahme-der-ersten-boat-people-in-die-bundesrepublik>, 09.04.2018)
- Kleist, Olaf* 2016: Legale Zugänge zum Flüchtlingschutz: Resettlement und andere Aufnahmeprogramme für Flüchtlinge. Kurzdossier für die Bundeszentrale für Politische Bildung. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/230488/resettlement>, 09.04.2018)
- Krasniqi, Arton/Suter, Brigitte* 2015: Refugee Resettlement to Europe 1950–2014: An Overview of Humanitarian Politics and Practice. MIM Working Paper Series 15:1, Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM), Malmö University, Malmö.

- Kumin, Judith* 2015: Welcoming Engagement: How Private Sponsorship Can Strengthen Refugee Resettlement in the European Union. MPI Europe, Brüssel.
- Léonard, Sarah/Kaunert, Christian* 2016: The Extra-Territorial Processing of Asylum Claims, in: *Forced Migration Review*, 51, 48–50.
- Lindsay, Annelisa* 2017: Surge and Selection: Power in the Refugee Resettlement Regime, in: *Forced Migration Review*, 54, 11–13.
- Long, Katy/Rosengaertner, Sarah* 2016: Protection through Mobility: Opening Labor and Study Migration Channels to Refugees. MPI, Washington DC.
- MiGAZIN* 2017a: Keine Bestrafung für Verantwortung: NRW-Minister fordert Entlastung von Flüchtlingspaten. Beitrag vom 20.09.2017. ([http://www.migazin.de/2017/09/20/nrw-minister-fordert-entlastung-von-fluechtlingspaten/?utm\\_source=wysija&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=MiGAZIN+Newsletter](http://www.migazin.de/2017/09/20/nrw-minister-fordert-entlastung-von-fluechtlingspaten/?utm_source=wysija&utm_medium=email&utm_campaign=MiGAZIN+Newsletter), 09.04.2018)
- MiGAZIN* 2017b: Bürge muss Stadt offenbar Kosten für Flüchtling erstatten. Beitrag vom 25.09.2017. ([http://www.migazin.de/2017/09/25/euro-buerge-stadt-kosten-fluechtling/?utm\\_source=wysija&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=MiGAZIN+Newsletter](http://www.migazin.de/2017/09/25/euro-buerge-stadt-kosten-fluechtling/?utm_source=wysija&utm_medium=email&utm_campaign=MiGAZIN+Newsletter), 09.04.2018)
- MiGAZIN* 2017c: Gericht verhandelt erneut über Klagen von Flüchtlingsbürgen. Beitrag vom 12.12.2017. ([http://www.migazin.de/2017/12/12/rechtsstreit-geht-weiter-gericht-verhandelt-erneut-ueber-klagen-von-fluechtlingsbuergen/?utm\\_source=wysija&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=MiGAZIN+Newsletter](http://www.migazin.de/2017/12/12/rechtsstreit-geht-weiter-gericht-verhandelt-erneut-ueber-klagen-von-fluechtlingsbuergen/?utm_source=wysija&utm_medium=email&utm_campaign=MiGAZIN+Newsletter), 09.04.2018)
- MPI – Migration Policy Institute* 2018: U.S. Annual Refugee Resettlement Ceilings and Number of Refugees Admitted, 1980-Present. (<https://www.migration-policy.org/programs/data-hub/charts/us-annual-refugee-resettlement-ceilings-and-number-refugees-admitted-united>, 09.04.2018)
- Milner, James* 2016: When Norms Are Not Enough. Understanding the Principle and Practice of Burden and Responsibility Sharing for Refugees. *Global Leadership and Cooperation for Refugees Series*, 2, Centre for International Governance Innovation, Waterloo.
- Nakashiba, Haruno* 2013: Clarifying UNHCR Resettlement: A Few Considerations from a Legal Perspective. *New Issues in Refugee Research*, Research Paper 264, Genf.
- Newland, Kathleen* 2016: New Approaches to Refugee Crises in the 21st Century: The Role of the International Community. MPI Policy Brief, Washington DC.
- O’Sullivan, Maria* 2016: The Ethics of Resettlement: Australia and the Asia-Pacific Region, in: *The International Journal of Human Rights*, 20: 2, 241–263.
- Perrin, Delphine/McNamara, Frank* 2013: Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames. KNOW RESET Research Report 2013/03 Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole (FI).
- Piper, Margaret/Power, Paul/Thom, Graham* 2013: Refugee Resettlement: 2012 and beyond. *New Issues in Refugee Research*, Research Paper 253, Genf.
- Refugee Council of Australia* 2017: Canada’s Private Sponsorship of Refugees Program: Potential Lessons for Australia. Discussion Paper, August 2017.
- Ruhs, Martin/Martin, Philip* 2008: Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs, in: *International Migration Review*, 42: 1, 249–265.
- Sandvik, Kristine Bergtora* 2010: A Legal History: The Emergence of the African Resettlement Candidate in International Refugee Management, in: *International Journal of Refugee Law*, 22: 1, 20–47.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder* 2011: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 193. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder. Berlin.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder* 2014: Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 200. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder. Berlin.
- SVR* 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017. Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2015: Sicherer Zugang. Die humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge in Deutschland. Berlin.
- Swing, William Lacy* 2017: Practical Considerations for Effective Resettlement, in: *Forced Migration Review*, 54, 4–6.





*The Global Compact on Refugees* 2018. Zero Draft (datiert 31.01.2018).

*Thomson, Jessie* 2017: The Role of Resettlement in Refugee Responsibility Sharing. Global Leadership and Cooperation for Refugees Series, 3, Centre for International Governance Innovation, Waterloo.

*Tometten, Christoph* 2017: Germany's 'Legal Entry' Framework for Syrian Refugees – A Tool for Containment? in: Oxford Monitor Forced Migration, 7: 1, 48–60.

*Troeller, Gary* 2002: UNHCR Resettlement: Evolution and Future Direction, in: International Journal of Refugee Law, 14: 1, 85–95.

*Turner, Lewis* 2017: Who Will Resettle Single Syrian Men? in: Forced Migration Review, 54, 29–31.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2004: Multilateral Framework of Understandings on Resettlement. High Commissioner's Forum, Forum/2004/6, 16.09.2004.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2010: Position Paper on the Strategic Use of Resettlement. Annual Tripartite Consultations on Resettlement, 06.–08.07.2010, Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2011: UNHCR Resettlement Handbook. Division of International Protection. Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2014: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2015, Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2015: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016. Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2016a: Resettlement Fact Sheet 2016. Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2016b: Resettlement of Children and Adolescents at Risk. Division of International Protection, Juni 2016, Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2016c: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Union Resettlement Framework and Amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council: UNHCR's Observations and Recommendations.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2016d: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017. Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2017a: Frequently Asked Questions about Resettlement. Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2017b: Global Trends – Forced Displacement in 2016. Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2017c: Practical Application of the Comprehensive Refugee Response Framework. Preliminary Progress Report, 08.12.2017, Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2017d: Towards Integration, on the UK's Syrian Vulnerable Persons Resettlement Scheme.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2017e: UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2018. Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2017f: Update on Resettlement. Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 69<sup>th</sup> Meeting of the Standing Committee, 07.06.2017, Genf.

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2018a: Annual Tripartite Consultations on Resettlement. (<http://www.unhcr.org/annual-tripartite-consultations-resettlement.html>, 09.04.2018)

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2018b: 5,723 UNHCR Submissions and 3,199 Departures. Resettlement Data, January 2018. (<http://www.unhcr.org/resettlement-data.html>, 09.04.2018)

*UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees* 2018c: Resettlement. (<http://www.unhcr.org/resettlement.html>, 09.04.2018)

*UNGA – United Nations General Assembly* 1950: Resolution Adopted by the General Assembly of 14 December 1950: Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 428 (v).

*UNGA – United Nations General Assembly* 2016: Resolution Adopted by the General Assembly on 19 September 2016: New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1, 3 October 2016, New York.

*UN Treaty Collection* 2017: Convention Relating to the Status of Refugees. ([https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en), 09.04.2018)

*US Citizenship and Immigration Services* 2017: Glossary: Resettlement. (<https://www.uscis.gov/tools/glossary/resettlement>, 09.04.2018)

*US Department of State* 2017a: U.S. Refugee Admissions Program FAQs. Fact Sheet, Bureau of Population, Refugees, and Migration, 01.02.2018 (<https://www.state.gov/j/prm/releases/factsheets/2017/266447.htm>, 09.04.2018)

*US Department of State* 2017b: Refugee Admissions. (<https://www.state.gov/j/prm/ra/index.htm>, 09.04.2018)

*US Department of Homeland Security – Office of Immigration Statistics* 2018: Annual Flow Report. Refugees and Asylees: 2016.

*van Hear, Nicholas* 2006: Refugees in Diaspora: From Durable Solutions to Transnational Relations, in: *Refugee*, 23: 1, 9–14.

*van Selm, Joanne* 2014: Refugee Resettlement, in: Fiddian-Qasimiyeh et al. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford, 512–524.

*van Selm, Joanne* 2016: What If the EU Had a Refugee Policy? Middle East Institute, Beitrag vom 08.03.2016. (<http://www.mei.edu/content/map/what-if-eu-had-refugee-policy-how-resettlement-among-other-mooted-policies-could-have-played-role>, 09.04.2018)

*ZEIT* 2017: Trump fordert Flüchtlingsobergrenze von 45.000. Beitrag vom 27.09.2017. (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-09/usa-donald-trump-migration-fluechtlinge>, 09.04.2018)

**Tab. 1 Die wichtigsten Resettlement-Aufnahmeländer 2015–17 (auf Grundlage von UNHCR *submissions*)**

|                | 2015           | 2016           | 2017          |
|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Australien     | 9.321          | 4.828          | 3.775         |
| Deutschland    | 964            | 2.250          | 3.867         |
| Frankreich     | 1.456          | 4.571          | 5.207         |
| Finnland       | 1.296          | 1.015          | 945           |
| Großbritannien | 3.622          | 8.837          | 9.218         |
| Italien        | 494            | 1.103          | 1.392         |
| Kanada         | 22.886         | 19.790         | 4.118         |
| Neuseeland     | 1.980          | 1.543          | 1.309         |
| Niederlande    | 630            | 1.236          | 3.103         |
| Norwegen       | 3.806          | 3.692          | 3.136         |
| Schweden       | 1.595          | 2.444          | 5.955         |
| Schweiz        | 578            | 1.063          | 1.332         |
| Spanien        | 6              | 718            | 1.373         |
| USA            | 82.491         | 108.197        | 26.782        |
| andere         | 2.919          | 1.919          | 3.676         |
| <b>gesamt</b>  | <b>134.044</b> | <b>163.206</b> | <b>75.188</b> |

Anmerkung: Zur Grundlage dieser Daten s. auch Abb. 2 und Fußnote 11.

Quelle: UNHCR 2018b (<http://www.unhcr.org/resettlement-data.html>, 21.02.2018)

## Impressum

Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2018-2

### **Herausgeber:**

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
www.svr-migration.de

### **Verantwortlich:**

Dr. Cornelia Schu

### **Gestaltung:**

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

### **Druck:**

KÖNIGSDRUCK Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2018

ISSN 2363-7358

## Die Autorin

**Karoline Popp**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des SVR-Forschungsbereichs

## Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projektbasierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Schwerpunkte der Forschungsvorhaben sind die Themenfelder Bildung und Flucht/Asyl. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

**Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de/Forschungsbereich](http://www.svr-migration.de/Forschungsbereich)**