

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

AUF DEM WEG ZU EINER GLOBALEN RESETTLEMENT- ALLIANZ

**Natalie Welfens, Julian Lehmann
und Marie Wagner**
Dezember 2021



Infografik: Recht, Resettlement und komplementäre Zugangswege – eine Übersicht



Analyse zentraler politischer Aussagen zu Resettlement: Chancen, Risiken und Handlungsempfehlungen



Vorschläge zum Ausbau von Resettlement und humanitärer Aufnahme bis 2024 auf Grundlage von sechs Länderprofilen mit Überblick zu aktuellen Trends und zu Perspektiven für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

AUF DEM WEG ZU EINER GLOBALEN RESETTLEMENT- ALLIANZ

Inhalt

VORWORT	2
INFOGRAFIK: RECHTE, RESETTLEMENT UND KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE	3
DIE DEBATTE ÜBER RESETTLEMENT*	
EINE KURZANALYSE DES POLITISCHEN DISKURSES ZU RESETTLEMENT UND KOMPLEMENTÄREN ZUGANGSWEGEN	5
EINE PERSPEKTIVE FÜR MEHR RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME**	8
Annex A: Länderprofile.....	17
Australien	18
Kanada	22
Frankreich	26
Deutschland	29
Schweden	33
USA	36
Annex B: Resettlement und humanitäre Aufnahmezahlen.....	40
Annex C: Interviewpartner.....	43
Annex D: Bibliografie	44

* Die Autorin dieser Analyse ist Dr. Natalie Welfens.

** Die folgende Analyse sowie die Anhänge A, B, C und D wurden durch das Global Public Policy Institute (GPPi) bereitgestellt und von Dr. Julian Lehmann und Marie Wagner verfasst. Aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt und lektoriert von Helen Bauerfeind.

Vorwort

Laut UNHCR sind dieses Jahr weltweit knapp 83 Millionen Menschen auf der Flucht. Von denen, die internationale Grenzen überqueren suchen viele in Nachbarstaaten, möglichst nahe an ihrem Herkunftsort Schutz – in der Hoffnung bald in ihre Heimat zurückkehren zu können. Dabei handelt es sich bei den Erstzufluchtsländern oft selbst um Entwicklungsländer, die bei der Versorgung und dem Schutz der eigenen Bevölkerung zahlreiche Herausforderungen zu bewältigen haben.

Kommt zu diesen Aufgaben noch die Aufnahme von Geflüchteten und deren Versorgung hinzu, ist das für die Erstzufluchtsländer oft eine schwierige Herausforderung. Dementsprechend sind auch die Lebensumstände der Schutzsuchenden dort häufig prekär und die Versorgung unzureichend. Gerade besonders vulnerable Gruppen wie alleinreisende Kinder, Mädchen und Frauen, ältere Geflüchtete, und Überlebende von Gewalt und Folter, die besondere Schutzbedarfe haben, fällt es daher schwer auch nach ihrer Flucht dauerhaft Schutz zu finden.

In diesen Situationen ist für viele Menschen eine Rückkehr in ihr Heimatland ebenso unmöglich wie eine erfolgreiche Integration im Erstzufluchtsland. Die Neuansiedlung in einem Drittland (Resettlement) ist für diese Menschen daher oft die einzige Möglichkeit, dauerhaft Schutz zu finden und ein neues Leben zu beginnen. Daneben ermöglichen auch humanitäre Aufnahmeprogramme und komplementäre Zugangswege Geflüchteten eine sichere Zukunftsperspektive zu geben, selbst wenn neben dem besonderen Schutzbedarf hierbei oft weitere Auswahlkriterien für den Zugang zu den Programmen erfüllt werden müssen.

Doch nicht nur für die Geflüchteten, auch für die Erstaufnahmeländer ist Resettlement und humanitäre Aufnahme ein wichtiges Signal der Solidarität. Damit tragen diese Instrumente als wichtige Bausteine des internationalen Flüchtlingschutzes auch dazu bei, dass Länder mit geringeren Ressourcen wissen, sie werden nicht alleine gelassen.

Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme haben in Staaten wie Kanada, den USA, Australien oder Schweden eine lange Tradition. Länder wie Deutschland, Frankreich,

Großbritannien haben in den letzten Jahren ebenfalls Resettlement-Programme aufgebaut. Und historische Anlässe wie der Krieg in Vietnam in den 1970er oder die Jugoslawienkriege in den 1990er Jahren haben gezeigt, dass Länder in kurzer Zeit ihre Aufnahmekapazitäten ausbauen können.

Allerdings übersteigt der Bedarf an Resettlementplätzen für Geflüchtete ohne Schutzperspektive dennoch das bereitgestellte Angebot an Aufnahmeplätzen um ein Vielfaches. Das UNHCR schätzt den Bedarf für 2021 weltweit auf ca. 1,4 Millionen. Während die angebotenen Plätze zwischen 2013 und 2016 stetig stiegen, erreichten sie 2016 ihren Höhepunkt und halbierten sich 2017. Seitdem sind sie weiter gesunken und fielen 2020 – durch weitere Kürzungen unter der Trump Administration und die Restriktionen durch die COVID-19 Pandemie – auf ein historisches Tief von nur 22.800 Aufnahmen. Dies ist die niedrigste Zahl an Neuansiedlungen seit fast zwei Jahrzehnten.

Doch im 70. Jahr der Genfer Flüchtlingskonvention könnte es zu einer Resettlement Renaissance kommen. Die USA haben unter Biden ihre Zusagen aufgestockt und für 2022 bereits 125.000 Plätze für Resettlement und weitere Zugangswege zugesagt. Nun liegt der Ball bei den europäischen und weiteren gleichgesinnten Aufnahmeländern. In Deutschland empfahl die unabhängige Fachkommission Fluchtursachen der Bundesregierung eine Allianz der Willigen für Resettlement auf den Weg zu bringen und die Aufnahmezahlen deutlich zu steigern.

Vor diesem Hintergrund will die Friedrich-Ebert-Stiftung mit dieser Publikation den Weg zu einer globalen Resettlement Allianz aufzeigen. Ich bin überzeugt, dass wir nur mit mehr internationaler Kooperation und Solidarität den Herausforderungen von heute begegnen können – in Deutschland, Europa und weltweit. Zivilisatorische Errungenschaften wie das Flüchtlingsrecht müssen verteidigt werden und sichere und geordnete Zugangswege wie Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme ausgebaut werden.

Ich würde mir wünschen, dass die vorliegende Publikation auf ein breites Interesse in Politik, bei internationalen Organisationen, der Wissenschaft und Zivilgesellschaft stößt.

Martin Schulz
Vorsitzender der Friedrich-Ebert-Stiftung



Infografik: Rechte, Resettlement und komplementäre Zugangswege

Verbriefte Rechte

ASYL

Ein Mensch, der vor Verfolgung oder großer Gefahr flieht, kann in einem anderen Land Asyl ersuchen. Menschen, denen Asyl gewährt wird, haben das Recht, sich in diesem anderen Land aufzuhalten. Außerdem haben sie unter anderem das Recht auf Nichtzurückweisung und auf eine menschenwürdige Behandlung.

FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

Anerkannte Flüchtlinge haben das Recht, wieder mit ihrer Kernfamilie vereint zu werden. Diese umfasst bei Erwachsenen in der Regel Ehe- oder Lebenspartner und minderjährige Kinder und bei unbegleiteten Minderjährigen mindestens die Eltern oder Erziehungsberechtigten.

Wird die Familienzusammenführung bewilligt, wird diesen Familienangehörigen ein sicherer Zugang zum Aufnahmeland und vorübergehender oder dauerhafter Schutz gewährt.

FLÜCHTLING

Nach der Definition des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sind Flüchtlinge »Personen, die vor Krieg, Gewalt, Konflikten oder Verfolgung geflohen sind und dabei eine internationale Grenze überquert haben, um sich in einem anderen Land in Sicherheit zu bringen«.

Im internationalen Völkerrecht definiert die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 Flüchtlinge als Personen, »die aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung« nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können oder wollen.

Personen, die nicht unter diese Definition fallen, aber die in ihrem Herkunftsland einen ernsthaften Schaden erleiden könnten, haben unter Umständen Anspruch auf subsidiären Schutz.

NICHTZURÜCKWEISUNG

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung (»Non-Refoulement«) schützt Menschen davor, aus einem Land ausgewiesen zu werden, wenn ihnen bei der Rückkehr in ihr Heimatland Gefahr für Leib und Leben droht, beispielsweise durch Verfolgung, Folter, Misshandlung oder andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen.

Sichere Zugangswege

RESETTLEMENT

Der UNHCR definiert Resettlement als die Umsiedlung von Flüchtlingen von einem Erstzufluchtsland in ein anderes Land, das bereit ist, diese Menschen aufzunehmen und ihnen auf lange Sicht dauerhaft Schutz zu gewähren.

Resettlement soll eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge bieten, die sich im Erstzufluchtsland in einer besonders prekären Situation befinden, zum Beispiel Personen mit besonderem rechtlichen und physischen Schutzbedarf, medizinischem Behandlungsbedarf, Überlebende von Folter oder gefährdete Frauen, Mädchen und Kinder.

RELOCATION

bezieht sich auf die geordnete Umsiedlung Schutzsuchender von einem EU-Land in ein anderes EU-Land. Dadurch soll ein Zeichen der Solidarität gesetzt werden und einzelne EU-Mitgliedstaaten entlastet werden.

KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE

HUMANITÄRE AUFNAHME- PROGRAMME



werden meist bei akuten Konflikten oder Krisensituationen ins Leben gerufen, um innerhalb kurzer Zeit eine größere Anzahl von Flüchtlingen oder Personen einer bestimmten Gruppe oder Nationalität aufzunehmen.

Solche Programme ähneln Resettlement, ermöglichen zugleich aber flexiblere Auswahlkriterien und -verfahren.

HUMANITÄRE VISA



ermöglichen es Schutzsuchenden, legal in ein Land einzureisen, in dem sie – mitunter im Schnellverfahren – Asyl beantragen können.

EVAKUIERUNGEN



dienen der direkten Aufnahme von Menschen aus einem Land, in dem ihnen z.B. aufgrund eines Konflikts schwere Misshandlungen und Menschenrechtsverletzungen drohen.

Evakuierungen können auch genutzt werden, um Menschen zunächst in ein benachbartes Land umzusiedeln, aus dem sie anschließend von einem weiteren Land aufgenommen werden.

PRIVATE/ COMMUNITY SPONSORSHIP



bezieht sich auf Aufnahmeprogramme, bei denen Einzelpersonen oder zivilgesellschaftliche Akteure finanzielle, praktische und/oder emotionale Unterstützung bei der Aufnahme von Flüchtlingen leisten.

In solchen Programmen kann :

- Die Aufnahme und Integration über sichere Zugangswege privat organisiert sein.
- Die Aufnahme unter staatlicher Leitung erfolgen und private Sponsoren die Flüchtlinge vor allem nach der Ankunft finanziell, praktisch und emotional unterstützen.

BILDUNGS- ZUGANGSWEGE



ermöglichen Flüchtlingen einen sicheren, geordneten Zugang zu Aufnahmelandern, um Stipendien, Ausbildungsplätze oder anderen Bildungsangebote wahrzunehmen und bieten ihnen in einigen Fällen nach ihrem Abschluss die Aussicht auf eine Anstellung oder ein dauerhaftes Bleiberecht.

BERUFLICHE ZUGANGSWEGE



ermöglichen Flüchtlingen einen sicheren, geordneten Zugang zum Arbeitsmarkt eines Aufnahmelandes und verschaffen ihnen ein vorübergehendes oder dauerhaftes Bleiberecht.

FAMILIENZUSAM- MENFÜHRUNG (ERWEITERTE FAMILIE)



ermöglicht Personen, zusätzlich zu dem Recht auf die Zusammenführung mit der Kernfamilie, die Zusammenführung mit Mitgliedern ihrer erweiterten Familie oder Menschen, die emotional oder finanziell auf sie angewiesen sind.

DIE DEBATTE ÜBER RESETTLEMENT*

Eine Kurzanalyse des politischen Diskurses zu Resettlement und komplementären Zugangswegen

Immer mehr Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) haben sich dazu verpflichtet, Flüchtlinge über Resettlement und ähnliche Programme direkt aus Erstzufluchtsländern aufzunehmen. Bei diesen Programmen bieten die Aufnahmeländer einer begrenzten Personenanzahl, die aus ihrer Sicht humanitären Schutz benötigen, sicheren Zugang und vorübergehenden oder dauerhaften Schutz. Im Gegensatz zu Asyl handelt es sich bei Resettlement und ähnlichen Programmen um ein freiwilliges Engagement der Aufnahmeländer, das nicht im Völkerrecht verankert ist. Politische Behauptungen und Erwartungen an solche Programme beziehen sich in erster Linie auf die Frage nach Notwendigkeit und Nutzen. Oft ist der Sachverhalt jedoch komplexer, als es die politische Debatte nahelegt.

Dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) zufolge sollte Resettlement solchen Flüchtlingen vorbehalten sein, die sich in einer besonders prekären Situation befinden. Dies betrifft zum Beispiel Personen mit besonderem rechtlichen oder physischen Schutzbedarf, medizinischem Behandlungsbedarf, Überlebende von Folter oder Gewalt, gefährdete Frauen, Kinder und Heranwachsende oder Personen, die keine Aussicht auf andere Schutzmöglichkeiten oder keine andere Möglichkeit zu Wiederausführung mit ihrer Familie haben. Sogenannte »komplementäre Zugangswege« – wie beispielsweise humanitäre Aufnahmeprogramme, private Sponsorshipprogramme oder Bildungszugangswege – ermöglichen flexiblere Aufnahmekriterien, die neben humanitären auch andere Aspekte berücksichtigen können.

In internationalen, europäischen und nationalen Debatten um Flüchtlingschutz stehen Resettlement und komplementäre Zugangswege weit oben auf der politischen Agenda. Als Orientierungshilfe in damit einhergehenden Debatten geht die folgende Kurzanalyse drei zentralen politischen Aussagen zu Resettlement auf den Grund. Dabei werden potenzielle Risiken und Chancen analysiert und Handlungsempfehlungen angeboten.

ERSTE AUSSAGE: RESETTLEMENT UND ANDERE AUFNAHMEPROGRAMME BIETEN FLÜCHTLINGEN SICHERE UND LEGALE ZUGANGSWEGE UND STELLEN SOMIT EINE ALTERNATIVE ZU GEFÄHRLICHER IRREGULÄRER MIGRATION DAR.

Resettlement als Schutzinstrument kann Leben retten – vor allem das von Flüchtlingen, die sich in den Erstzufluchtsländern weiterhin in einer prekären Situation befinden und keine andere Möglichkeit haben, Schutz zu finden. Als zusätzliche Säule des Flüchtlingsschutzes neben territorialem Asyl kann Resettlement jedoch nur eine Lösung für einen Bruchteil der Flüchtlinge bieten, da bislang nur eine sehr beschränkte Zahl an Aufnahmeplätzen zur Verfügung gestellt wird: Derzeit können weniger als ein Prozent der 82,4 Millionen vertriebenen Menschen weltweit umgesiedelt werden.¹ Die verfügbaren Plätze reichen nicht einmal für alle besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge aus. 2019 benötigten rund 1,4 Millionen Flüchtlinge Zugang zu Resettlement, aber nur 63.726 wurden tatsächlich in ein anderes Land umgesiedelt.² Angesichts der COVID-19-Pandemie und den daraus resultierenden Reisebeschränkungen konnte der vom UNHCR berechnete weltweite Resettlementbedarf von 1,44 Millionen Plätzen für 2020 und 1,45 Millionen für 2021 kaum gedeckt werden. Der UNHCR geht davon aus, dass der Resettlementbedarf 2022 auf rund 1,47 Millionen steigen wird, was auch die Notwendigkeit höherer Aufnahmezusagen unterstreicht.³ Dabei ist zu bedenken, dass die Ausweitung der Programme zur Aufnahme von Flüchtlingen nicht nur eine Frage des politischen Willens ist, sondern auch zusätzliche Mittel und Logistik erfordert. Die Umsetzung von Resettlement ist ein komplizierter, länderübergreifender Vorgang, an dem verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure beteiligt sind und der daher erhebliche Ressourcen erfordert.

1 UNHCR. 2021. Figures at a Glance. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>, [08. November 2021].

2 UNHCR. 2020. More Resettlement Needed as Only 4.5 Per Cent of Global Resettlement Need Met in 2019. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/news/press/2020/2/5e3a81c04/resettlement-needed-only-45-cent-global-resettlement-needs-met-2019.html> [08. November 2021].

3 UNHCR. 2021. Projected Resettlement Needs 2022. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022-pdf.html>, [08. November 2021].

* Die Autorin dieser Analyse ist Dr. Natalie Welfens.

Zuletzt bewarben die EU und einige Aufnahmeländer Flüchtlingsaufnahmeprogramme nicht nur als sichere Zugangswege, sondern auch als Mittel im Kampf gegen »irreguläre Migration« und gegen das »Geschäftsmodell der Schlepper«.⁴ Es gibt jedoch keinerlei wissenschaftliche Belege, die diese Behauptung stützen. Selbst wenn es wesentlich mehr Resettlement-Plätze gäbe, würde es weiterhin Asylsuchende geben. Resettlement als Alternative zu Asyl darzustellen, läuft dem eigentlichen Ziel zuwider, Resettlement als ergänzende und komplementäre Lösung nebst territorialem Asyl zu etablieren. Außerdem verschleiert diese Argumentation die Tatsache, dass die Mobilität der Flüchtlinge erst durch das restriktiven Migrations- und Grenzregime der Aufnahmeländer und der EU irregulär und damit kostspielig und gefährlich wird.

Empfehlungen: Die Aufnahmeländer sollten mehr Resettlementplätze und komplementäre Zugangswege anbieten. Diese Plätze sollten als zusätzliche und komplementäre Zugangsmöglichkeit territoriales Asyl ergänzen.

ZWEITE AUSSAGE: RESETTLEMENT UND ANDERE PROGRAMME ZUR AUFNAHME VON FLÜCHTLINGEN SENDEN EIN ZEICHEN DER SOLIDARITÄT AN ERSTZUFLUCHTLÄNDER UND HABEN EINEN »STRATEGISCHEN NUTZEN« FÜR DEN INTERNATIONALEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ.

Resettlement trägt dazu bei, Verantwortung global zu verteilen, und soll ein Zeichen der Solidarität an Erstzufluchtsländer senden, die überproportional viele Geflüchtete aufnehmen. Laut UNHCR und verschiedenen Aufnahmestaaten habe die Aufnahme von Flüchtlingen aus diesen Ländern einen »strategischen Nutzen« für den weltweiten Flüchtlingsschutz: Selbst die Aufnahme relativ weniger Flüchtlinge sei Ausdruck von Solidarität mit den Erstzufluchtsländern und biete einen Anreiz, Grenzen offen zu halten und/oder die bereits im Land lebenden Flüchtlinge besser zu versorgen. Bestehende Forschung hierzu kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen. Untersuchungen deuten darauf hin, dass der »strategische Nutzen« der Programme oftmals nur ungenau definiert ist und dass wesentlich mehr Flüchtlinge aufgenommen werden müssten, um die Versorgung von Flüchtlingen in den Erstzufluchtsländern merklich zu verbessern.⁵

Abgesehen davon verwendet die EU-Kommission und mehrere Aufnahmeländer bei aktuellen Aufnahmeprogrammen den Begriff »strategisch« eher im Zusammenhang mit Migrationskontrolle. Bestes Beispiel hierfür ist die EU-Türkei-Erklärung vom März 2016. Darin verpflichtete sich die EU zur Aufnahme von Flüchtlingen aus der Türkei. Im Gegenzug kooperiert die Türkei in Fragen der Migrations- und Grenzkontrolle mit der EU. Diese »strategische« Wahl der Aufnahmeregionen hat zwar das Interesse einiger Staaten an Aufnahmeprogrammen für Flüchtlinge gesteigert, birgt aber auch diverse Risiken. Wenn aus einem Land nur eine geringe Anzahl Geflüchteter in die EU weiterzieht, riskiert es als strategisch uninteressant ignoriert zu werden, auch wenn es zahlreiche Flüchtlinge aufgenommen und einen hohen Resettlementbedarf hat. Zum anderen koppelt diese Strategie, die Aufnahme von Geflüchteten mit verstärkter Grenzsicherung und Rückführungsmaßnahmen. Als Bestandteil von Migrationsabkommen mit Drittstaaten droht die Aufnahme von Flüchtlingen durch Resettlement und andere Programme somit vornehmlich als Feigenblatt für ein ansonsten restriktiveres Grenzregime zu dienen. Dies gefährdet den humanitären Charakter von Resettlement und seinen eigentlichen Zweck, Drittländern Solidarität zu signalisieren. Außerdem widerspricht es dem ursprünglichen Ziel, durch Resettlement die Schutzkapazitäten auszubauen und den Flüchtlingsschutz weltweit zu verbessern und zu stabilisieren.

Empfehlungen: Resettlement sollte in erster Linie der Solidarität und Verantwortungsteilung dienen und Ländern mit einem besonders hohen Resettlement-Bedarf vorbehalten sein. Aufnahmen sollten nicht von Migrationskontrolle abhängig gemacht werden.

DRITTE AUSSAGE: RESETTLEMENT UND ANDERE KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE ERMÖGLICHEN EINE SELEKTIVE AUSWAHL VON FLÜCHTLINGEN.

Resettlement und ähnliche Aufnahmeprogramme geben oft an »besonders schutzbedürftige« Personen oder Gruppen mit Blick auf Nationalität, Alter, Geschlecht oder medizinischem Behandlungsbedarf erreichen zu wollen. Den Empfehlungen des UNHCR folgend, berücksichtigen auch Aufnahmeländer in ihren Programmen häufig den Schutzbedarf als Auswahlkriterium. Allerdings legen diese Länder darüber hinaus zusätzliche Kriterien fest, deren Auslegung in der Praxis einen gewissen Ermessensspielraum zulässt. Diesen Ermessensspielraum erachten Aufnahmeländer als Vorteil, da er ihnen erlaubt nicht nur Flüchtlinge mit besonderem Schutzbedarf aufzunehmen, sondern auch zu kontrollieren, wem Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet gewährt wird. Tatsächlich treffen die Aufnahmeländer darüber die endgültige Entscheidung, aber auch der UNHCR und NGOs in den Erstzufluchtsländern sind in die Vorauswahl involviert.

⁴ Siehe z. B.: Europäische Kommission. 2016. Managing the Refugee Crisis, EU-Turkey Statement. Online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_16_3218, [08. November 2021].

⁵ Van Selm, Joanne. 2013. Great Expectations. A Review of the Strategic Use of Resettlement. UNHCR Policy Development and Evaluation Service, Genf. Online abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/520a407d4.html>, [08. November 2021].

Schneider, Hannah. 2020. The Strategic Use of Resettlement. Lessons from the Syria Context. Durable Solutions Platform, Amman. Online abrufbar unter: https://dsp-syria.org/sites/default/files/2020-04/Strategic%20Use%20of%20Resettlement_0.pdf, [08. November 2021].

Der Ermessensspielraum bei der Auswahl von Geflüchteten birgt jedoch auch die Gefahr, dass kulturelle Erwünschtheit über die Schutzbedürfnisse der Aufzunehmenden gestellt wird. Verschiedene Aufnahmeländer, aber auch der Vorschlag einer Resettlementverordnung der EU-Kommission, beinhalten integrationsbezogene Auswahlkriterien.⁶ Solche Kriterien können sich auf familiäre Beziehungen und Sprachkenntnisse, aber auch auf die Übereinstimmung mit liberalen Geschlechter- und Sexualitätsnormen oder den Bildungshintergrund beziehen und daher mit dem Ziel in Konflikt stehen, die »Schutzbedürftigsten« zu erreichen.

Darüber hinaus schränken derartige Ermessensentscheidungen sowie der äußerst bürokratische und langwierige Auswahlprozess bei Resettlement und anderen Zugangswegen die Selbstwirksamkeit der Flüchtlinge ein und tragen zur Intransparenz der Verfahren bei. Im Gegensatz zu Asyl sind Aufnahmeverfahren überwiegend top-down Prozesse mit dem Ziel geeignete »Kandidat_innen« zu identifizieren und auszuwählen. Abgesehen von wenigen komplementären Zugangswegen können sich Flüchtlinge nicht für Aufnahmeprogramme bewerben, und das komplizierte Auswahlverfahren ist meist intransparent. Da die Aufnahmen im Ermessen der Länder liegen, können Flüchtlinge eine negative Entscheidung nicht juristisch anfechten. Die Aussage, Flüchtlingsaufnahmeprogramme würden sich an »besonders schutzbedürftige« Flüchtlinge richten, ist demnach vorrangig ein Versprechen, dessen Erfüllung juristisch oder politisch kaum überprüft werden kann.⁷

Empfehlungen: Resettlement und andere Flüchtlingsaufnahmeprogramme sollten vor allem die Schutzbedürfnisse der Flüchtlinge in den Vordergrund stellen. Eine höhere Transparenz, z. B. durch umfassendes Monitoring und die Evaluierung von Programmen, kann außerdem helfen, zu überprüfen, welche Flüchtlinge aufgenommen werden und in welchem Ausmaß Programme sich auf besonders schutzbedürftige Flüchtlinge konzentrieren.

⁶ Brekke, Jan-Paul, Erlend Paasche, Astrid Espegren und Kristin Bergtora Sandvik. 2021. Selection Criteria in Refugee Resettlement. Balancing Vulnerability and Future Integration in Eight Resettlement Countries. Institute for Social Research, Oslo. Online abrufbar unter: <https://hdl.handle.net/11250/2758744>, [09. November 2021].

⁷ Welfens, Natalie und Yasemin Bekyol. 2021. The Politics of Vulnerability in Refugee Admissions under the EU-Turkey Statement. Frontiers in Political Science. Refugees and Conflict. Online abrufbar unter: <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.622921>, [09. November 2021].

EINE PERSPEKTIVE FÜR MEHR RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME*

KURZZUSAMMENFASSUNG

Sichere und legale Zugangswege in Aufnahmeländer sind für Flüchtlinge rar. Resettlement und humanitäre Aufnahme kommen deshalb eine besondere Bedeutung zu. Für eine (geringe) Zahl ausgewählter Personen ermöglichen sie eine sichere Einreise und langfristigen Schutz in einem Drittland. Doch die Anzahl der verfügbaren Resettlementplätze ist jüngst drastisch zurückgegangen. Der Rückgang ist nicht nur ein Problem für die Flüchtlinge selbst, sondern auch für das internationale Flüchtlingsschutzregime. Denn das Regime braucht eine faire Verteilung von Lasten und Verantwortung mehr denn je.

In dieser Kurzanalyse gehen wir den Gründen für die niedrigen Aufnahmezahlen nach und entwerfen ein politisches Szenario für mehr Resettlement und humanitäre Aufnahme in den nächsten drei Jahren. Dabei betrachten wir jene sechs Staaten, die gemeinsam die meisten Aufnahmeplätze zur Verfügung stellen: Australien, Deutschland, Frankreich, Kanada, Schweden und die USA. Trotz schwieriger politischer Rahmenbedingungen wäre in den meisten dieser Länder eine Steigerung der Aufnahmezahlen möglich. Wir legen drei Stufen dar, um Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme kurz-, mittel- und langfristig auszuweiten.

1. 2022 – Rückkehr zum Status quo ante: Resettlement-Länder koordinieren sich untereinander, um die Anzahl der verfügbaren Resettlement-Zahlen wieder auf das Niveau vor der COVID-19-Pandemie zu bringen. Sie erklären sich für die Aufnahme von Afghan_innen im Wege des Resettlement bereit, zusätzlich zu bestehenden Evakuierungsprogrammen.
2. 2023 – Verstetigung und Wachstum: Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme verzeichnen ein stabiles Wachstum; neue Aufnahmeprogramme werden geschaffen und bereits vorhandene erweitert.
3. 2024 – Nachhaltige Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz: Resettlement und humanitäre Aufnahmen sind als Instrumente der gerechten Verantwortungs- und Lastenteilung etabliert; die Differenz zwischen den benötigten und den verfügbaren Plätzen verringert sich (Ziel: weltweit mindestens 200.000 Plätze pro Jahr, ohne Berücksichtigung anderer Zugangswege); durch die höhere Anzahl verfügbarer Plätze bieten sich neue Chancen, diese Instrumente strategisch einzusetzen.

Dieses Papier basiert auf einer Analyse der Praxis zu Resettlement und humanitärer Aufnahme in den oben genannten sechs Ländern, durch Dokumentenanalyse und Expert_inneninterviews. Im Anhang finden sich sechs länderspezifische Kurzdarstellungen sowie eine Bibliografie. Das Analysepapier ist Teil einer Publikationsreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung zum Thema Resettlement.

DIE AUSGANGSLAGE: RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME HABEN HERBE RÜCKSCHLÄGE ERLITTEN

Sichere Zugangswege in Aufnahmestaaten sind für Flüchtlinge rar, das Überqueren von Grenzen wird zunehmend schwerer. Vor diesem Hintergrund sind die Instrumente Resettlement⁸ und humanitäre Aufnahme⁹ wichtiger denn je: Sie bieten Flüchtlingen sichere Zugangswege und langfristige Perspektiven. Doch die beiden Instrumente werden, gemessen an den weltweiten Bedarfen, kaum genutzt. Dies zeigt sich insbesondere beim Resettlement: Die Anzahl der von Aufnahmestaaten zur Verfügung gestellten Plätze ist regelrecht eingebrochen (Tabelle 1) und die Differenz zwischen den benötigten und den angebotenen Plätzen deutlich gewachsen.¹⁰

In den vergangenen vier Jahren gab es für Resettlement und humanitäre Aufnahmen zwei herbe Rückschläge: Erstens kürzten die USA, die zuvor durchschnittlich 60 Prozent aller Resettlementplätze weltweit zur Verfügung stellten, unter der Trump-Regierung ihre bereits zugesicherte Kapazitäten drastisch – von 85.000 Plätzen im Jahr 2016 auf gerade einmal 18.000 im Jahr 2020.

* Die folgende Analyse sowie die Anhänge A, B, C und D wurden durch das Global Public Policy Institute (GPPi) bereitgestellt und von Dr. Julian Lehmann und Marie Wagner verfasst. Aus dem Englischen ins Deutsche übersetzt und lektoriert von Helen Bauerfeind.

⁸ Eine Definition von Resettlement findet sich in der Infografik unter <https://www.fes.de/towards-a-global-resettlement-alliance>: »Der UNHCR definiert Resettlement als die Umsiedlung von Flüchtlingen von einem Erstzufluchtsland in ein anderes Land, das bereit ist, diese Menschen aufzunehmen und ihnen auf lange Sicht dauerhaft Schutz zu gewähren. Resettlement soll eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge bieten, die sich im Erstzufluchtsland in einer besonders prekären Situation befinden, zum Beispiel Personen mit besonderem rechtlichen und physischen Schutzbedarf, medizinischem Behandlungsbedarf, Überlebende von Folter oder gefährdete Frauen, Mädchen und Kinder.«

⁹ Angesichts des breiten Spektrums an humanitären Aufnahmeprogrammen verwenden wir den Begriff »humanitäre Aufnahme« für die Aufnahme von gefährdeten Personen, einschließlich Flüchtlingen, aus einem Land, das nicht ihr Herkunftsland ist, in ein Aufnahmeland, um ihnen für die Dauer der Gefahr Schutz zu bieten. Dieses Vorgehen kann vom Staat oder durch Private/Community Sponsorship finanziert werden. Humanitäre Aufnahmen beinhalten keine speziellen komplementären Zugangswege wie Familienzusammenführung, berufliche oder Bildungszugangswege oder Evakuierungen.

¹⁰ Die Differenz zwischen den weltweit benötigten Resettlementplätzen und den Ausreisen stieg von 700.000 im Jahr 2011 auf über 1,3 Millionen 2019.

Abbildung 1: Resettlement-Ausreisen weltweit, 2015–2021¹²

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
81.891	126.291	65.108	55.680	63.726	22.800	26.195

Zweitens führte die COVID-19-Pandemie zu einem Rückstand in der Bearbeitung von Resettlement-Anträgen und der Ausreise der Flüchtlinge aus ihrem ersten Fluchtland. Viele Flüchtlinge, denen bereits ein Resettlementplatz zugesichert war, konnten ihr Erstzufluchtsland aufgrund von Reise- und Zugangsbeschränkungen nicht verlassen.¹¹ Auch für die Arbeit von nationalen Migrationsbehörden stellten die Mobilitätseinschränkungen eine unüberwindbare Hürde dar: Viele Verfahren zur Auswahl der Flüchtlinge für Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme basieren auf persönlichen Gesprächen vor Ort. Schon vor der Pandemie dauerten die Aufnahmeverfahren in den meisten Ländern mehrere Monate; derzeit schweben Flüchtlinge sogar noch länger im Ungewissen – und diese Situation verschärft sich weiter durch die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie.

Der Rückgang der Plätze ist nicht nur ein Problem für die Flüchtlinge selbst, sondern auch für das internationale Flüchtlingsschutzregime. Fast überall werden die Grundsätze dieses Systems in Frage gestellt oder erodieren Flüchtlingsrechte gänzlich, darunter auch das Prinzip der Nichtzurückweisung. Die Verantwortungsteilung mit Erstzufluchtsländern, die durch eine ungleich höhere Anzahl von Geflüchteten stark belastet sind, bleibt ungenügend. Vor diesem Hintergrund muss verhindert werden, dass das internationale Flüchtlingsschutzregime in die Bedeutungslosigkeit stürzt. Auf internationaler Ebene bekennen sich zahlreiche Regierungen im UN-Flüchtlingspakt (Global Compact on Refugees, GCR) unter der Federführung des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) dazu, die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz stärker gemeinsam zu tragen. Doch zwei Jahre nach Verabschiedung des GCR fehlt es trotz der Zielsetzungen noch an konkreten Maßnahmen zu Resettlement und humanitärer Aufnahme.

MOMENTUM: DIE WELTWEIT WICHTIGSTEN AUFNAHME-LÄNDER KÖNNTEN RESETTLEMENT UND HUMANITÄRER AUFNAHME ZU MEHR GEWICHT VERHELFFEN

Sollen Resettlement und humanitäre Aufnahme als Instrumente aufgewertet werden stellen sich zwei entscheidende Fragen: Wie sähe ein realistisches Ziel dazu aus? Und wie können unterschiedliche Akteur_innen dazu beitragen, dass das allgemeine politische Bekenntnis zu den beiden Instrumenten auch in tatsächliche, tragfähige Maßnahmen für mehr Aufnahme von Geflüchteten mündet? Um diese Fragen zu beantworten, nehmen wir sechs der wichtigsten Länder für Resettlement und humanitäre Aufnahme in den Blick: Australien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Schweden und die USA (Tabelle 2).¹³

Negative Einflussfaktoren auf Resettlement und humanitäre Aufnahme

In allen sechs Ländern ähneln sich die Faktoren, die den aktuellen Umfang von Resettlement und humanitärer Aufnahme beeinflussen. Sie betreffen das Aufnahmeverfahren, Voraussetzungen für eine erfolgreiche Aufnahme und Integration und übergeordnete politische Faktoren (siehe Tabelle 3). Übergeordnete politischen Faktoren wirken nach Einschätzung der Interviewpartner_innen¹⁴ am stärksten.

ÜBERGEORDNETE POLITISCHE FAKTOREN

In allen für dieses Analysepapier untersuchten Ländern ist die Aufnahme von Migrant_innen, und insbesondere von Flüchtlingen, von innenpolitischen Kontroversen begleitet. Diese Debatten sind typischerweise (wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß) verschränkt mit breiteren Themen wie dem Umfang des Sozialstaats, kulturelle und religiöse

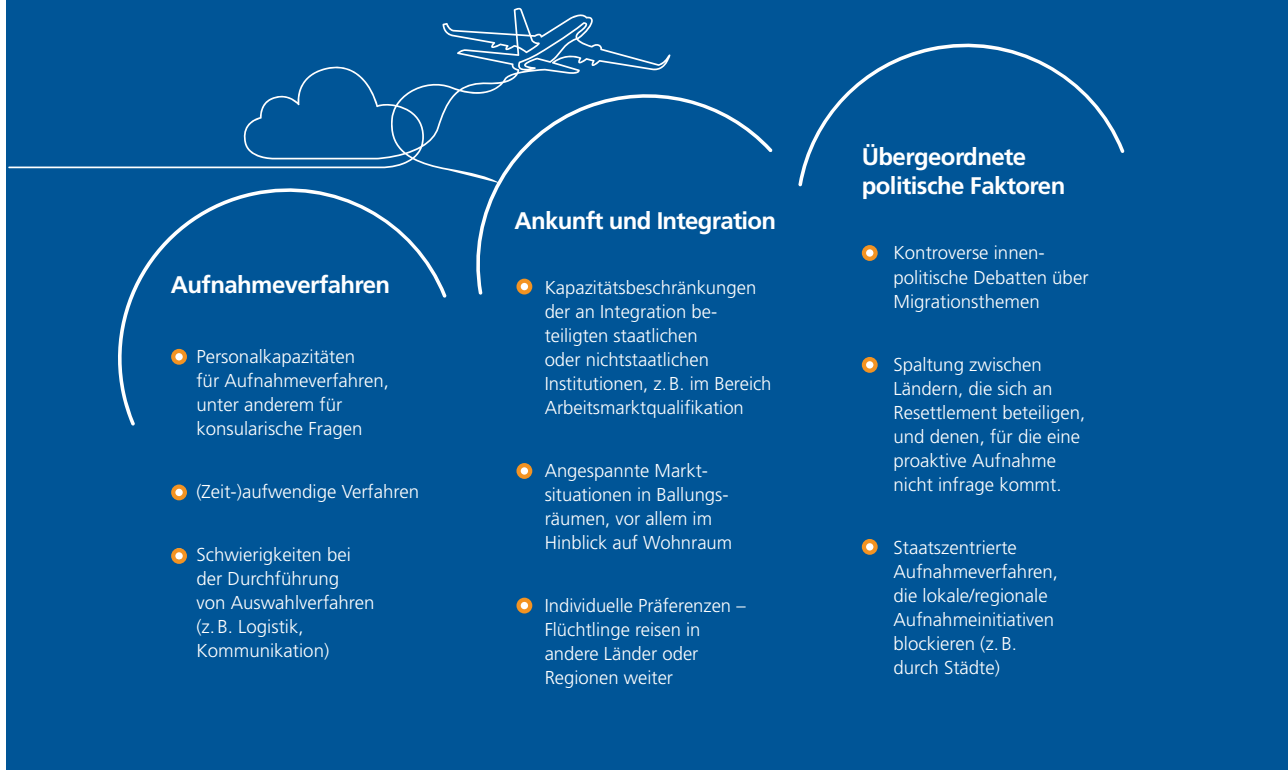
¹¹ So konnte fast ein Drittel der Flüchtlinge, denen im Rahmen australischer Resettlement- und humanitärer Aufnahmeprogramme ein Visum gewährt worden war, nicht ausreisen.

¹² UNHCR. o.D. Resettlement Data Finder. Online abrufbar unter: <https://rsq.unhcr.org> [20. Oktober 2021].

¹³ Siehe Annex A

¹⁴ Liste der interviewten Expert_innen, siehe Annex C.

Einflussfaktoren auf den Umfang von Resettlement und humanitärer Aufnahmen



Identität oder innere Sicherheit. Einige Regierungen in den sechs Ländern haben in der Vergangenheit versucht, sich mit einer restriktiven Migrationspolitik politisch zu profilieren oder zumindest befürchtet, dass andere Parteien ihnen gegenüber durch solche restriktiven Positionen an Zustimmung gewinnen. Diese Dynamik ist nicht nur auf Ebene der Hauptstädte sichtbar, sondern wirkt auch auf föderaler/regionaler oder lokaler Ebene nach, wo sie Initiativen für eine proaktive Aufnahme zum Beispiel durch Städte ausbremst. Der freiwillige Charakter von Resettlement und humanitärer Aufnahme (Regierungen können nach Ermessen selbst entscheiden, ob, wie viele und welche Geflüchtete sie aufnehmen) ist eine weitere Herausforderung: Akteure, die eine Ausweitung von Resettlement und humanitärer Aufnahme ablehnen, können ohne weiteres auf die andernorts niedrigen Aufnahmezahlen verweisen, sowie auf Staaten, die jedwede proaktive Aufnahme von Flüchtlingen ablehnen.

AUFNAHMEVERFAHREN, ANKUNFT, INTEGRATION

Sowohl beim Resettlement als auch bei der humanitären Aufnahme wählen staatliche und nichtstaatliche Akteure Flüchtlinge aktiv aus, organisieren ihren Transfer und kümmern sich um weitere Belange zu Aufnahme und Integration. Auch hier beeinflussen Kapazitätsengpässe, aber auch angespannte Märkte mitunter die Anzahl verfüg-

barer Plätze für Resettlement und humanitäre Aufnahme. Zu nennen sind insbesondere Arbeits- und Wohnungsmärkte, aber auch Angebote zur Berufsqualifikation und dem Spracherwerb. Mithilfe von Verteilmechanismen für Flüchtlinge versuchen Aufnahmestaaten die Schwierigkeiten zu bewältigen. Kapazitätsengpässe treten auch bei Behörden zu Tage, die an den Auswahl- und Aufnahmeverfahren beteiligt sind, darunter Personal in nationalen Migrationsbehörden oder konsularisch tätiges Personal in Auslandsvertretungen. Andere Verfahren zur legalen Zuwanderung können die Engpässe verschärfen. So bearbeiten zum Beispiel deutsche Beamt_innen neben den Visumsverfahren für Resettlement und humanitäre Aufnahme auch vergleichsweise viele Anträge auf Familienzusammenführung. Auch am Beispiel der USA wird der Zusammenhang zwischen Kapazitätsprobleme und dem status quo der Aufnahmezahlen deutlich. Die Trump-Regierung reduzierte die angebotenen Resettlement-Plätze so stark, dass viele der am Verfahren beteiligten privaten und gemeinnützigen Organisationen Personal entlassen oder vollständig schließen mussten. Dies wiederum erschwert der Biden-Regierung aller Voraussicht nach, ihre angekündigten Ziele für Resettlement und humanitärer Aufnahme¹⁵ zu erreichen.

¹⁵ Präsident Biden hat zugesichert, 2021 insgesamt 62.500 Flüchtlinge und im Haushaltsjahr 2022 sogar 125.000 Flüchtlinge aufzunehmen; siehe Kurzdarstellung USA, Annex A.

Positive Einflussfaktoren auf Resettlement und humanitäre Aufnahme

Trotz der schwierigen politischen Rahmenbedingungen konnten sich Resettlement und humanitäre Aufnahme aber auch als Instrumente des Flüchtlingsschutzes behaupten. Wo die Zahl verfügbarer Aufnahmeplätze stieg, ließen sich insbesondere vier Einflussfaktoren ausmachen:

POLITISCHE ZUSTIMMUNG, SOWIE UNTERSTÜTZUNG DURCH NICHT-REGIERUNGSORGANISATIONEN, UNTERNEHMEN, GEMEINDEN, PRIVATPERSONEN UND ANDERE

In allen untersuchten Ländern gibt es trotz kontroverser Debatten über Migration auch parteiübergreifende Unterstützung für Resettlement und – in einem etwas geringeren Ausmaß – humanitäre Aufnahme. Steigende Aufnahmezahlen fielen sowohl in die Regierungszeiten von liberalen Mitte-links-Regierungen als auch in die von konservativen Mitte-rechts-Regierungen. Restriktive asylpolitische Maßnahmen trafen in der Regel vor allem Asylsuchende, die irregulär bzw. »spontan«¹⁶ einreisen. Resettlement und humanitäre Aufnahme hingegen war von solchen Maßnahmen zumeist ausgenommen, weil dabei eine Kontrolle der Aufnahmezahlen und Aufnahmekriterien (etwa das Herkunftsland der aufzunehmenden Personen) möglich ist. Dieser allgemeine Trend trifft allerdings nicht auf die Aufnahmeprogramme in den USA zu.

Aus den untersuchten Aufnahmeländern wird auch die herausragende Rolle weiterer Akteure für Resettlement und humanitäre Aufnahme deutlich. Je stärker das Netzwerk von an den Verfahren beteiligten Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Gemeinden, Privatpersonen und anderen Akteuren (auch häufig getragen von Migrant_innen selbst) ist, desto besser können fehlende Aufnahme- und Integrationsstrukturen für Flüchtlinge abgefedert werden. Mehrere Regierungen in den sechs untersuchten Ländern verfolgen die Strategie, die Unterstützung für Resettlement und humanitäre Aufnahme durch mehr private und gemeinschaftlich getragene und finanzierte Programme zu stärken (*community-sponsored admission*). Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Gemeinden, Privatpersonen und religiöse Organisationen können so bei der Integration eingebunden werden. Regierungen, die auf die Zusammenarbeit mit diesen Akteuren setzen, verweisen als Reaktion auf innenpolitische Kritik außerdem auf die geringeren Kosten, die dabei für staatliche Stellen entstehen.

ÄNDERUNGEN IN DER ÖFFENTLICHEN MEINUNG UND MÖGLICHKEIT, DARAUF POLITISCH ZU REAGIEREN

Deutlich wird in der Betrachtung der sechs Aufnahmeländer auch, wie sich sowohl die öffentliche Meinung als auch die Regierungspolitik im Einklang miteinander verändern können. Alle sechs Länder nahmen aktiv mehr Flüchtlinge auf, als die Vertreibung aus Syrien ihren Höhepunkt erreichte und die mediale Berichterstattung, samt Bildern von ertrinkenden Frauen, Männern und Kindern den öffentlichen Druck erhöhten, mehr zu tun, um Menschenleben zu retten. Die meisten Staaten reagierten ad-hoc mit zusätzlichen humanitären Aufnahmeprogrammen. Bei den Regierungen der Aufnahmeländer kann durchgängig eine Präferenz für solch reaktive, flexible Aufnahmeprogramme, an Stelle von langfristigen Verpflichtungen beobachtet werden (bei Migrationsbehörden ist das Interesse aus Gründen der Planungssicherheit zumeist anders gelagert). Diese Präferenz spiegelt sich auch in aktuellen Resettlement-Programmen wider: Fast alle betrachteten Länder ziehen einjährige gegenüber mehrjährigen Aufnahmezusagen vor.

Kürzlich zeigte sich ein Umschwung in der öffentlichen Meinung auch in den Debatten über Afghanistan. In fast allen sechs Ländern wurden Rufe laut, Afghan_innen stärker zu unterstützen, auch durch die proaktive Aufnahme von gefährdeten Personen (oft als »Evakuierungen« bezeichnet). Dabei verweisen ein breites Spektrum von Akteur_innen (darunter auch Kriegsveteran_innen) auf die Verantwortung für das Land und für afghanische Helfer_innen, angesichts der Präsenz der US-Streitkräfte und ihrer Verbündeten, humanitärer und Entwicklungshilfe-Organisationen. Die Bereitschaft zu festen Aufnahmezusagen bleibt allerdings momentan noch gering. So führte das *EU High-Level Forum on providing protection to Afghans at risk* im Oktober 2021 nicht unmittelbar zu konkreten Zusagen über weitere Aufnahmen.

AUSSENPOLITISCHE INTERESSEN

Die Reaktionen auf die Fluchtbewegungen aus Syrien und auf die aktuelle Situation in Afghanistan zeigen auch auf, wie unter öffentlichem Druck und Mitgefühl (und damit einem geringeren politischen Risiko für zusätzliche Aufnahmezusagen) humanitäre Beweggründe mit außenpolitischen Interessen konvergieren. Regierungen verweisen bei Resettlement und humanitärer Aufnahme häufig auf das Teilen der Verantwortung mit den Aufnahmeländern. Dabei verfolgen sie auch weitere außenpolitische Ziele. In den sechs untersuchten Ländern gehören dazu: Die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit von staatlichen Institutionen bei lokalen Partnern (wie es in Bezug auf Afghanistan deutlich wird) zu sichern, reguläre und geordnete Formen der Aufnahme zu unterstützen, und irreguläre Migration einzudämmen. Letzteres ist in Australien besonders stark ausgeprägt: Kein anderes Land der Welt reduziert die Anzahl der für Resettlement und humanitäre Aufnahme verfügbaren Plätze mit jeder geflüchteten Person, die das Land »unge-

¹⁶ Als »spontan« bezeichnen wir Asylgesuche von Menschen, die die Grenze nicht im Rahmen eines Resettlement- oder humanitären Aufnahmeprogramms, sondern zum Beispiel als Tourist oder irregulär übertreten haben. Wir setzen diese Bezeichnung in Anführungszeichen, weil sie häufig als Gegenbegriff zu Resettlement verwendet wird und impliziert, dass solche Asylgesuche impulsiv gestellt werden.

ordnet« erreicht. Obwohl dies nur relativ wenige Personen sind, befeuert diese Politik in der Öffentlichkeit und Regierung einen Diskurs, der »ungeordnet« eingereiste Asylsuchende als »Vordränger« (*»queue jumpers«*) brandmarkt und ihre Inhaftierung legitimiert.

Abgeschwächt zeigt sich die Instrumentalisierung von Resettlement zur Migrationskontrolle auch bei der Aufnahme von Flüchtlingen von Niger nach Deutschland. Entscheidend für die Aufnahme waren die Bemühungen Nigers, irreguläre Migration nach Libyen einzudämmen. Auch bei der Beteiligung Deutschlands und anderer EU-Staaten am EU-koordinierten Resettlement von Flüchtlingen aus der Türkei heraus spielt es eine Rolle, dass der Türkei die Unterstützung der EU signalisiert wird. Die Türkei bietet Syrer_innen nicht nur großzügig Schutz, sondern dämmt flankierend zur EU-Türkei-Erklärung¹⁷ auch ihre irreguläre Weiterwanderung ein. Tatsächlich hat das Resettlement aus der Türkei wesentlich zu den insgesamt höheren Resettlement-Zahlen in Europa beigetragen: Zwischen 2015 und 2020 war die Türkei für 27.000 der 70.000 umgesiedelten Flüchtlinge das Erstaufnahmeland.

INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

Zusätzlich zu innenpolitischen Einflussfaktoren trug in einigen Fällen auch internationale Zusammenarbeit dazu bei, dass mehr Aufnahmeplätze zur Verfügung gestellt wurden. So koordinieren Deutschland und Frankreich ihre Aufnahmezahlen und treiben damit auch Bemühungen für eine gemeinsame europäische Resettlementpolitik voran. Die finanziellen Mittel der Europäischen Kommission über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) zur Förderung von Resettlement ermöglichten sowohl in »neuen« Aufnahmeländern als auch innerhalb etablierter Programme eine Erhöhung der Aufnahmezahlen. Einen vergleichbaren, wenn auch kleinen Finanzierungsmechanismus gibt es auch auf internationaler Ebene.

Im Rahmen des UN-Flüchtlingspakts und dem vom UNHCR einberufenen Globalen Flüchtlingsforum machten mehrere Staaten Zusagen zu Resettlement, humanitärer Aufnahme und anderen Zugangswegen für Flüchtlinge. Kanada führte beispielsweise Pilotprogramme ein, die Flüchtlingen die Einreise zum Zweck von Ausbildung und Arbeit erleichtern sollen.

Auf globaler Ebene kommen seit 1995 bei den *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* (ATCR) Vertreter_innen des UNHCR, von Regierungen und NGOs sowie weitere *Stakeholder* zum Austausch von Erfahrungen und Handlungsempfehlungen zusammen, zum Beispiel über Aufnahmeverfahren und Kapazitätsaufbau (*capacity building*) für Resettlement. Weitere Foren des internationalen Aus-

tauschs sind die ATCR Resettlement Arbeitsgruppe und die *Priority Situations Core Group*, ein relativ neues Gremium, das sich mit einzelnen Flüchtlingssituationen (regional/länderspezifisch) befasst.

EINE PERSPEKTIVE BIS 2024: DREI ETAPPEN FÜR MEHR RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME

Die Analyse der Einflussfaktoren auf Resettlement und humanitäre Aufnahmen zeigt, dass der politische Handlungsspielraum für verbindliche, längerfristige Zusagen begrenzt ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Aufnahmeplätze steigen können, wenn der Bedarf nach Schutz klar ersichtlich ist, wenn humanitäre und außenpolitische Interessen konvergieren und eine internationale Zusammenarbeit stattfindet.

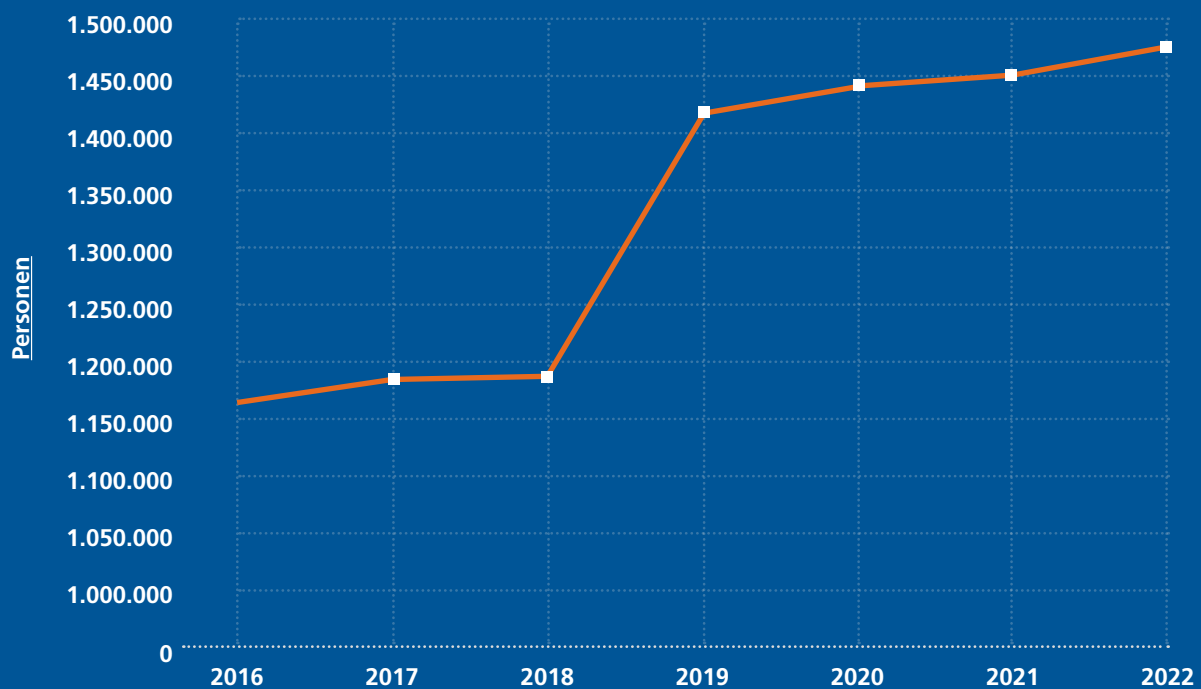
Ein stärkeres Engagement für Resettlement und humanitäre Aufnahme könnte sich rasch auf die Gesamtpopulation derer auswirken, die am dringendsten auf eine Aufnahme und dauerhafte Lösung in einem anderen Staat angewiesen sind. Denn während die Anzahl der bereitgestellten Plätze für Resettlement und humanitäre Aufnahme deutlich hinter der Nachfrage zurückbleibt, ist die Zunahme des Resettlementbedarfs überschaubar: Weltweit hat sich die Anzahl der Menschen, die laut UNHCR neu angesiedelt werden müssten, zwischen 2019 und 2021 um 17.000 erhöht und wird im kommenden Jahr etwa um den gleichen Wert steigen.¹⁸

Ausgehend von diesen Zahlen entwerfen wir ein dreistufiges Szenario, um Resettlement und humanitäre Aufnahme zu stärken. Dabei gehen wir auf kurz-, mittel- und längerfristige Maßnahmen im Zeitraum von 2021/2022 bis 2024 ein. In diesem Szenario könnten den 1,4 Millionen schutzbedürftigen Flüchtlingen, die UNHCR für das Resettlement ermittelt hat, innerhalb der nächsten zehn Jahre ein Aufnahmeangebot gemacht werden. Auf Grundlage der Analyse positiver Einflussfaktoren schlagen wir folgende Grund- und Ansätze für das Vorgehen vor:

- Multilateralismus – Eine globale Allianz, deren Teilnehmer sich gegenseitig unterstützen, untereinander koordinieren und zusammenarbeiten;
- Flexibilität – Bekenntnis zu gemeinsamen Zielen, ohne verbindliche Aufnahmequoten vorzuschreiben;
- Multi-Stakeholder – Beteiligung vieler verschiedener Akteur_innen;

¹⁷ EU Kommission. 2016. EU-Türkei-Statement vom 18. März 2016. Online abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/#> [01. November 2021].

¹⁸ UNHCR. 2015; 2016; 2017; 2019; 2020; 2021. UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2016; 2017; 2018; 2019; 2020; 2021. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/558019729.pdf>; <https://www.unhcr.org/575836267.pdf>; <https://www.unhcr.org/593a88f27.pdf>; <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html>; <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d1384047/projected-global-resettlement-needs-2020.html>; <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5ef34bf7/projected-global-resettlement-needs-2021-pdf.html>; <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/60d320a64/projected-global-resettlement-needs-2022.html> [15. Oktober 2021].

Abbildung 2: Globaler Resettlementbedarf (UNHCR)¹⁸

- Multifunktionalität – Transparenz hinsichtlich der Ziele, einschließlich außenpolitischer Interessen;
- Mitgefühl – Klar öffentliche Kommunikation über humanitäre Bedarfe.

1. 2021–2022 Rückkehr zum Status quo ante: Der Afghanistan-Moment

Mithilfe eines kurzfristigen abgestimmten Vorgehens können Resettlement-Maßnahmen die Einbußen infolge der COVID-19-Pandemie ausgleichen; Regierungen verpflichten sich, über die Evakuierung von Ortskräften hinaus Afghan_innen aufzunehmen; Ziel: weltweit 130.000 Aufnahmen im Jahr 2022.

Bislang hat die Zahl der Plätze für Resettlement und humanitäre Aufnahme noch nicht das Niveau erreicht, dass es vor der COVID-19-Pandemie hatte. Während die Regierungen bereits ihre Aufnahmezusagen für 2022 ausarbeiteten, hatten viele noch nicht ihre Quoten für 2020 und 2021 erfüllt. Dies resultiert sowohl aus einem Rückstau bei den Aufnahmeverfahren als auch (in geringerem Maße) aus Engpässen bei den Ausreisen aus den jeweiligen Erstzufluchtsländern. Jetzt ist der richtige Zeitpunkt, an dem sich Regierungen und andere Stakeholder in Aufnahmefländern zu einem koordinierten Vorgehen abstimmen sollten, um Resettlement und humanitäre Aufnahmen nach der COVID-19-Pandemie zu stärken. Das Ziel für 2022 sollte sein, Resettlement- und humanitäre Aufnahmezahlen auf das Niveau von 2019 zurückzubringen und darüber hinaus zusätzliche Plätze für Menschen aus Afghanistan bereitzustellen (siehe Abschnitt 1.2).

Im Jahr 2019 betrug die Anzahl von Resettlementplätzen und humanitärer Aufnahme schätzungsweise 110.000, ausgenommen komplementäre Zugangswege (*complementary pathways*) wie Familienzusammenführungen.¹⁹ Aufnahmen sollten in erster Linie aus humanitären Beweggründen erfolgen. Gleichzeitig sollten Regierungen in ihren Post-COVID-19-Wirtschaftsplänen auch weitere Möglichkeiten für komplementäre Zugangswege berücksichtigen, wie beispielsweise aktuell in Australien. Die folgenden Anpassungen können helfen, dieses Ziel praktisch umzusetzen, und gleichzeitig als Pilotierung für Maßnahmen dienen, die auch nach der Pandemie fortgesetzt werden könnten:

- Die bisher notwendigen persönlichen Auswahlverfahren/Länderreisen und Interviews werden zugunsten von Fernbefragungen ausgesetzt.
- Der Wissensaustausch wird unterstützt; Länder, die bereits auf Grundlage von schriftlichen Unterlagen, Fernbefragungen und beschleunigten Sicherheitsüberprüfungen Resettlementplätze vergeben, teilen ihre Erfahrungen.

¹⁹ Diese Schätzung basiert auf dem durchschnittlichen Anteil (letzte fünf Jahre) der sechs untersuchten Länder am weltweiten Resettlement, von dem der Ausgangswert 2019 bei Resettlement und humanitären Aufnahmen der sechs Länder abgeleitet ist. Zur Plausibilitätsprüfung wurde auch der Ausgangswert (180.000) aller komplementären Zugangswege, die der UNHCR für seine dreijährige Strategie anwendet, berücksichtigt. Siehe UNHCR. 2018. The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/5d15db254.pdf> [15. Oktober 2021].

- Ein verkürztes, vorgezogenes Aufnahmeverfahren für besonders gefährdete Personen wird pilotiert, ebenso wie ein flexibles Aufnahmekontingent, das nicht an bestimmte Herkunftsländer gebunden ist.
- Der Personalbedarf für Resettlement und humanitäre Aufnahme in den Konsulaten wird überprüft. Auf EU-Ebene wird geprüft, ob konsularisch tätiges Personal eines Landes Verfahren in einem anderen EU-Land unterstützen kann.
- Wenn Flüchtlinge aufgrund von COVID-19-Einschränkungen Schwierigkeiten haben, die Erstaufnahmeländer zu verlassen, arbeiten Resettlementakteure weiter an pragmatischen Lösungen, damit die Menschen ihre Reise antreten können.
- Die Systeme zur Fallbearbeitung werden überprüft und Pläne zur Digitalisierung von Dokumenten und Verfahren erarbeitet.
- Staaten, in denen bereits eine afghanische Diaspora existiert, sollten weitere sichere Zugangswege schaffen, etwa von Individuen und Gruppen finanzierte humanitäre Aufnahmeprogramme für Afghan_innen.

2. 2022–2023 Verstetigung und Wachstum: 5 Jahre UN-Flüchtlingspakt

Resettlement und humanitäre Aufnahme verzeichnen ein stabiles Wachstum; neue Aufnahmeprogramme werden geschaffen und bereits vorhandene erweitert. Verantwortungsteilung wird als »hartes« außenpolitisches Interesse formuliert; Ziel: weltweit 170.000 Aufnahmen im Jahr 2023.

Angeichts der dramatischen humanitären Krise in Afghanistan sind die öffentliche Unterstützung und das politische Engagement für den Schutz von Afghan_innen in vielen Aufnahmeländern groß. Unter den für dieses Papier konsultierten Experten gab es unterschiedliche Einschätzungen dazu, inwiefern Regierungen neben Evakuierungsprogrammen auch zu einer Stärkung von Resettlement und humanitärer Aufnahme aus Afghanistans Nachbarländern bereit sind. Ein politisches Momentum unter den wichtigsten Aufnahmestaaten für Resettlement- und humanitären Aufnahmen ist allerdings spürbar.

- Wenn Resettlementländer ihre Quoten für 2022 ausarbeiten, sollten sie dies mit ihrem Engagement für Afghanistan verknüpfen und zusätzlich Afghan_innen über Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme aufnehmen, die sich im Iran und in Pakistan aufhalten. Derzeit vermittelt UNHCR keine Aufnahmen aus diesen beiden Ländern. Die an den Koalitionstreitkräften beteiligten Staaten sollten 2022/23 insgesamt 40.000 Plätze anbieten. Dabei sollten sich EU-Länder auf den Iran konzentrieren (aus dem die USA keine Flüchtlinge umsiedeln), während die USA, Kanada und Australien vorrangig Flüchtlinge aus Pakistan umsiedeln sollten.
- Staatliche und nichtstaatliche Akteure sollten strategisch und transparent über die Aufnahme aus Afghanistan kommunizieren. Dazu gehört eine klare Botschaft, welche Verantwortung Resettlementländer für afghanische Partner tragen, die mit den Streitkräften, Entwicklungs- und humanitären Hilfsorganisationen zusammengearbeitet haben. Außenpolitische Überlegungen sollten klar benannt werden, darunter die Wahrnehmung als zuverlässiger Partner und die Implikationen für die zukünftige Zusammenarbeit mit Ortskräften in Afghanistan oder anderen Ländern. Dabei können auch individuelle Erfahrungsberichte helfen.

Sobald die Instrumente Resettlement und humanitäre Aufnahme das Niveau erreicht haben, dass sie vor der Covid-19-Pandemie hatten, sollten sie auf einen moderaten Wachstumskurs gebracht werden – beginnend mit Aufnahmezusagen Ende 2022. Ziel sollte es sein, dass im Jahr 2023 weltweit mindestens 170.000 Menschen über Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme umgesiedelt werden können (ohne andere komplementäre Zugangswege wie Familienzusammenführungen mitzuzählen).

In den sechs untersuchten Ländern wirken sich sowohl innen- als auch außenpolitische Faktoren auf die Aufnahmezahlen aus. Strategien zur Stärkung von Resettlement und humanitärer Aufnahme müssen daher an den jeweiligen Länderkontext angepasst sein. In den USA scheint es beispielsweise vielversprechend, private, gemeinschaftlich getragene und finanzierte *Sponsorship*-Programme auszuweiten, um die politische Akzeptanz zu fördern. In Ländern wie Schweden hingegen könnten sich Maßnahmen darauf konzentrieren, mehr/stärkere Partnerschaften auf Regierungs- und EU-Ebene einzugehen: Staatliche Akteure sind hier zurückhaltender, Verantwortlichkeiten an private Akteure abzugeben, und auch die Öffentlichkeit sieht die primäre Zuständigkeit beim Staat.

Die Konvergenz von außenpolitischen Zielen und humanitären Beweggründen war in der Vergangenheit auch für Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme förderlich. Regierungen sollten daher ihre relevanten außenpolitischen Ziele reflektieren und transparent kommunizieren. Außenpolitische Ziele müssen nicht im Widerspruch zu Grundsätzen des Flüchtlingsschutzes stehen. Zum fünfjährigen Jubiläum des UN-Flüchtlingspakts sollte deutlich werden, dass alle Staaten ein außenpolitisches Eigeninteresse an stärkerer Verantwortungs- und Lastenteilung haben, das mit höheren Aufnahmezahlen einhergehen muss. Unter den meisten Industrieländern herrscht derzeit Einvernehmen darüber, die ökonomische Eigenständigkeit von Flüchtlingen und ihre Integration in nationale Bildungs-, Gesundheits-, soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmärkte zu unterstützen. Allerdings ist genau dies in vielen Erstzufluchtsländern innenpolitisch äußerst umstritten, und das nicht allein aus Kostengründen. Deswegen ist die Aufnahme von Flüchtlingen eine gewichtige Form der politischen Unterstützung.

Sie erlaubt es Aufnahmeländern für Resettlement und humanitäre Aufnahme auch die eigene Glaubwürdigkeit zu wahren, wenn sie sich für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen in Erstzufluchtsländern einsetzen.

Das derzeitige Resettlement-Regime macht es Regierungen und Politiker_innen leicht, den Status quo zu verfechten oder weitere Flüchtlingsaufnahmen abzulehnen, in dem sie auf geringe Aufnahmezahlen anderer Staaten hinweisen. Deshalb braucht es eine starke politische Führung, um Aufnahmezahlen zu erhöhen. Hierbei könnte sich die EU als zentrales Netzwerk positionieren, das die Bemühungen für eine Initiative aktiv vorantreibt. Die 2022 beginnende französische EU-Ratspräsidentschaft sollte sich vorrangig für die Verabschiedung des *European Resettlement Framework* einsetzen, das (unter anderem) gemeinsame Verfahren und Regeln für die Festlegung von Prioritäten und Aufnahmezusagen schafft, ohne rechtsverbindliche Quoten vorzusehen. Die neuen Regierungen in Deutschland und Frankreich sollten gemeinsam auf den Ausbau von Resettlement und humanitärer Aufnahme drängen. Die EU-Kommission könnte die Aufnahme aus der Türkei, Libyen und Nachbarstaaten Afghanistans als mögliche Schwerpunktländer empfehlen, da sich hier außenpolitische Interessen der EU eindeutig mit humanitären Vorteilen von Resettlement und humanitärer Aufnahme überschneiden.

Schon vorhandene Netzwerke zur Koordinierung und zum internationalen Wissensaustausch haben sich bei Resettlement und humanitärer Aufnahme bewährt und können auch weiterhin genutzt werden, um den Austausch und Kapazitätsaufbau voranzubringen. Eine akute Herausforderung ist es, noch mehr Staaten dazu zu bringen, Plätze für Resettlement und humanitäre Aufnahme anzubieten. Nur so kann das System widerstandsfähiger gegenüber Politikwechseln in einzelnen Ländern werden. Um neue Aufnahmeländer beim Aufbau von Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogrammen zu unterstützen, sollten bis Ende 2023 verschiedene Instrumente zur Verfügung stehen:

- Ein globaler Resettlement-Fonds könnte wie der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) wirken, mit dessen Finanzierung die Anzahl von Resettlementprogrammen auf EU-Ebene gesteigert wurde.
- Die Unterzeichnerstaaten des UN-Flüchtlingspakts sollten eine Datenbank ins Leben rufen, die einheitliche, zuverlässige und transparente Zahlen für humanitäre Aufnahmen und alle anderen komplementären Zugangswege für 2022 umfasst. Dabei sollten sie sich auf eine einheitliche Terminologie sowie auf Kriterien zur Unterscheidung zwischen UNHCR-Resettlement, anderen Resettlementformen, humanitärer Aufnahme, Familienzusammenführung und weitere Formen der aktiven Aufnahme von Flüchtlingen (z. B. Studierendenvisa) einigen.
- Resettlementländer sollten ihr jeweiliges Wissen über humanitäre Aufnahme noch gezielter austauschen, auch über Private-/Community-Sponsorship-Program-

me. Dabei sollten sie sowohl Kanada als Pionier und Fürsprecher dieses Modells als auch insbesondere Flüchtlinge selbst einbeziehen. In Ländern, die immer noch zögern, öffentliche Mittel in Community-Sponsorship-Programme zu investieren, könnten Programmansätze, die private Akteure stärker einbeziehen, die Lücken schließen. Auch hier spielen migrantische Netzwerke und umgesiedelte Flüchtlinge und ihre Familien eine wichtige Rolle.

3. 2023–2024 Nachhaltige Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz: Zum Anlass des *Global Refugee Forums*

Resettlement und humanitäre Aufnahme sind als Instrumente der gerechten Lastenteilung etabliert; die Differenz zwischen den benötigten und den verfügbaren Plätzen verringert sich; durch die höhere Anzahl verfügbarer Plätze bieten sich neue Chancen, diese Instrumente strategisch einzusetzen; Ziel: weltweit 200.000 Aufnahmen im Jahr 2024.

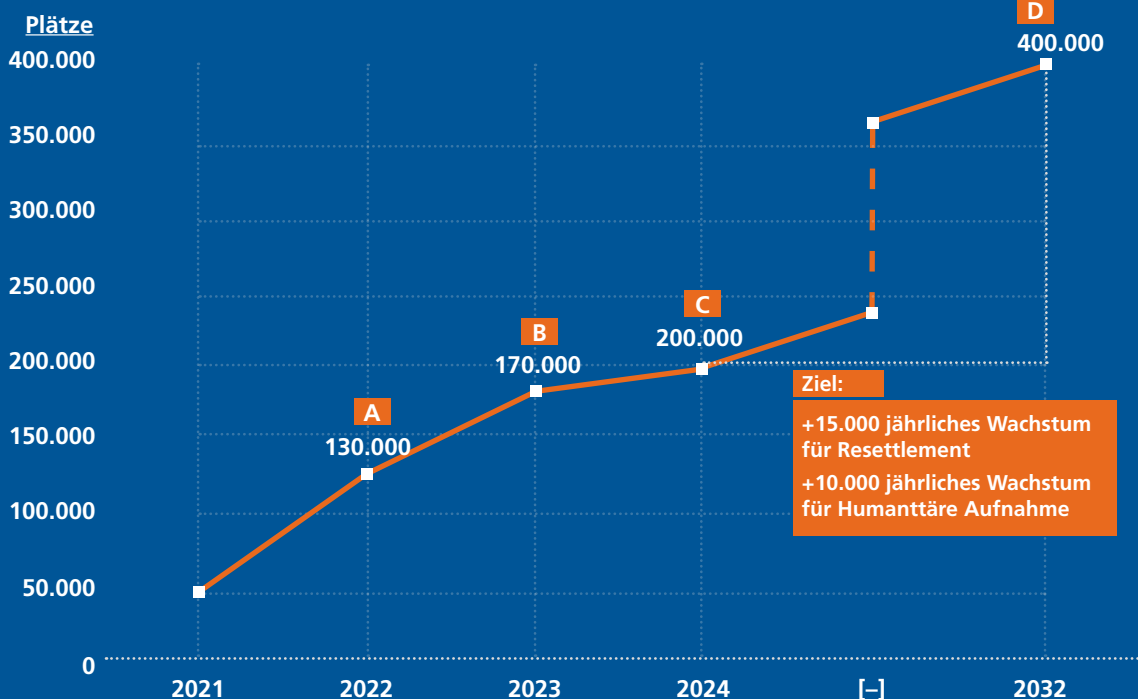
Ende 2023 wird sich beim zweiten *Global Refugee Forum* die Gelegenheit bieten, die eklatante Kluft zwischen den Schutzbedarfen und den angebotenen Resettlement- und humanitären Aufnahmeplätzen weiter zu verringern. Ziel sollte es sein, a) im Jahr 2024 weltweit mindestens 200.000 Aufnahmen zu garantieren (für Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme zusammen, ausgenommen andere komplementäre Zugangswege wie Familienzusammenführungen); und b) für die Folgejahre eine breitere Zustimmung zu sichern zu gemeinsamen Zielen für Resettlement und allen komplementären Zugangswegen.

Es braucht dafür keinen plötzlichen Durchbruch, vielmehr sollte am 2022 eingeschlagenen Wachstumskurs beharrlich festgehalten werden. Die EU, Kanada und die USA (die voraussichtlich bis dahin die Liste der Resettlementländer wieder anführen) sollten sich koordinieren und weitere Länder hinter gemeinsame Ziele für die Jahre bis 2032 versammeln. Denn innerhalb der nächsten zehn Jahre könnte weltweit allen Flüchtlingen, die aktuell auf Resettlement angewiesen sind, eine Lösung angeboten werden: wenn ab dem Jahr 2024 mindestens 100.000 Plätze für humanitäre Aufnahme (mit jährlicher Zuwachsrate von 10.000 Plätzen) und 100.000 Resettlementplätze (mit jährlicher Zuwachsrate von 15.000 Plätzen) zur Verfügung gestellt werden. Sowohl Regierungen als auch der Privatsektor sollten das *Global Refugee Forum* nutzen, um Gelder für den im Jahr 2022 eingerichteten globalen Resettlement-Fonds bereitzustellen und neue und weniger wohlhabende Aufnahmeländer zu unterstützen.

Resettlement und humanitäre Aufnahme wurden oft als nicht »strategisch« genug kritisiert. Dieser recht schwammige Begriff bezog sich ursprünglich darauf, dass Resettlement als Instrument Flüchtlingsrechte in Erstzufluchtsländern und das gesamte Flüchtlingsschutzregime stärken sollte. Heute sind die Resettlement- und humanitäre Aufnahmezahlen jedoch so gering, dass eine solche Wirkungserwartung unrealistisch ist.

listisch ist – abgesehen von dem wichtigen politischen Signal, das von Resettlement und humanitärer Aufnahme ausgeht, wenn sie weitere, insbesondere finanzielle Unterstützungsmaßnahmen für Erstaufnahmeländer flankieren. Selbst die vergleichsweise hohe Anzahl an Syrer_innen, die in den letzten Jahren umgesiedelt werden konnte, stellt nur einen winzigen Bruchteil aller Flüchtlinge dar. Wenn Resettlement jedoch nach 2024 erheblich ausgebaut werden sollte, könnten sich durchaus neue Chancen bieten, das Instrument strategisch einzusetzen, und zwar sowohl um den Flüchtlingsschutz zu verbessern, als auch um Solidarität mit Drittländern und die Stabilisierung des globalen Flüchtlingsschutzregimes zu fördern. Innerhalb eines größeren internationalen Systems für Resettlement und humanitäre Aufnahme sollte der UNHCR den Begriff und damit das Konzept der »strategischen Nutzung von Resettlement« (*Strategic Use of Resettlement*) bis Ende 2024 wieder mit Leben füllen. Dafür sollte der UNHCR zudem mit allen Beteiligten – auch mit umgesiedelten Flüchtlingen – Pilotprogramme für eine solche strategischere Nutzung erarbeiten und evaluieren.

Abbildung 3: Wachstumskurve zur Deckung des aktuellen globalen Resettlementbedarfs innerhalb von zehn Jahren



A 130.000 Plätze über Resettlement und humanitäre Aufnahme im Jahr 2022. Das Ziel für 2022 sollte sein, Resettlement- und humanitäre Aufnahmezahlen auf das Niveau von 2019 zurückzubringen und zusätzliche Plätze für Menschen aus Afghanistan bereitzustellen.

B 170.000 Plätze über Resettlement und humanitäre Aufnahme im Jahr 2023. Die beiden Instrumente werden auf einen moderaten Wachstumskurs gebracht. Neue Aufnahmeprogramme werden geschaffen und bereits vorhandene erweitert.

C 200.000 Plätze über Resettlement und humanitäre Aufnahme im Jahr 2024. Resettlement und humanitäre Aufnahmen sind als Instrumente der gerechten Verantwortungsteilung etabliert. Höhere Aufnahmezahlen bieten neue Chancen, diese Instrumente strategisch einzusetzen.

D 400.000 Plätze werden pro Jahr zur Verfügung gestellt (ohne weitere komplementäre Zugangswege wie Familienzusammenführungen). Insgesamt werden damit innerhalb von zehn Jahren 3 Millionen Plätze angeboten, davon 1,58 Millionen für Resettlement.

ANNEX A: LÄNDERPROFILE

Die folgenden sechs Länderprofile ergänzen das Analysepapier »Eine Perspektive für mehr Resettlement und humanitäre Aufnahme«. Die Länderprofile bieten eine Kurzdarstellung der aktuellen Entwicklungen von Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogrammen sowie Erklärungsansätze für diese aktuellen Trends. Abschließend geben wir eine Einschätzung dazu ab, ob eine Ausweitung von Resettlement und humanitärer Aufnahme im jeweiligen Land wahrscheinlich ist und in welcher Form eine verstärkte internationale Zusammenarbeit bei Resettlement und humanitären Aufnahmeprogrammen denkbar wäre.²⁰

20 Weitere Daten und Informationen zu den Verfahren und landesspezifischen Akteuren, die bei Resettlement-Vorgängen mit dem UNHCR zusammenarbeiten, finden sich hier: UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook and Country Chapters. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/4a2ccf4c6/unhcr-resettlement-handbook-country-chapters.html> [01 November 2021].

LÄNDERPROFIL: AUSTRALIEN

RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHMEPROGRAMME: AKTUELLE TRENDS

→ Die Zahl der angebotenen Plätze in Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogrammen sinken.

In Australien besteht schon seit vielen Jahren ein humanitäres Aufnahmeprogramm, das Resettlement nach UNHCR-Verfahren (Auswahl/Vermittlung durch UNHCR) sowie andere Arten der humanitären Aufnahme in einer gemeinsamen Kategorie, der sogenannten »*offshore component*« bündelt – im Gegensatz zu Asylgesuchen nach Erreichen des Staatsgebiets (»*onshore*«). Australien gehört traditionell zu den drei Ländern mit den höchsten Aufnahmezahlen, wobei der Umfang der »*offshore*«-Kategorie in den letzten zehn Jahren stark schwankte: 2016 gab es mit 27.625 Aufnahmen einen Höchstwert; 2011 mit lediglich 9.226 Plätzen einen Tiefstwert. Im Jahr 2019 – bevor die Ausreisen nach Australien aufgrund der COVID-19-

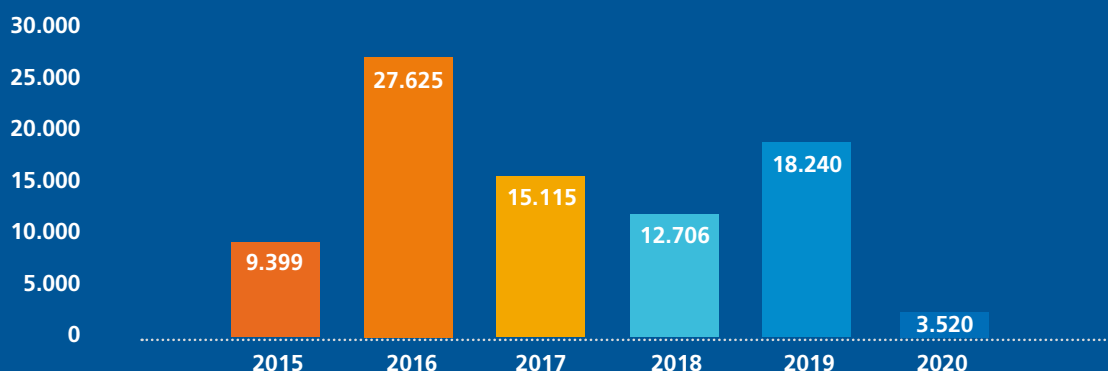
Pandemie stark zurückgingen – umfasste die Offshore-Kategorie 18.240 Plätze.

Zuletzt gab Australien die Einführung einer »Obergrenze« bekannt (bislang war stets von einer »Zielvorgabe« die Rede gewesen) und deckelte die Anzahl der in den *onshore* und *offshore*-Kategorien aufgenommenen Flüchtlinge auf 13.750 innerhalb von zwei Jahren (2020–2021). Somit gehen nicht nur die Aufnahmezahlen deutlich zurück, sondern es werden auch die Aussichten auf eine Steigerung getrübt (frühere Zielvorgaben wurden oftmals überschritten). Bis 2024–2025 werden diese Aufnahmezahlen voraussichtlich stabil bleiben.

21 Refugee Council of Australia. 2021. Rebuilding a Responsive and Strategic Program – Response to the Australian Government Discussion Paper on the 2021–2022 Humanitarian Program. Online abrufbar unter: https://www.refugeecouncil.org.au/wp-content/uploads/2021/06/2021-22_Humanitarian_Program_RCOA_submission.pdf [01 November 2021].



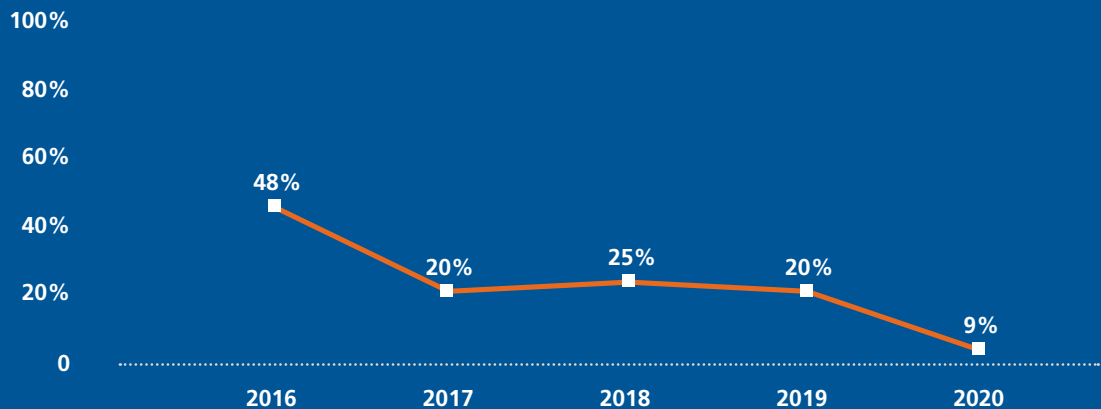
Abbildung 1: Jährliche Zahlen zu Resettlement und humanitärer Aufnahme 2015–2020 (»Offshore Humanitarian Programme«)



Quelle: Refugee Council of Australia (2021)²¹



Abbildung 2: Anteil des durch UNHCR vermittelten Resettlements



Quelle: Refugee Council of Australia (2021)²²

Nach der Machtübernahme der Taliban in Afghanistan im August 2021 kündigte Australien an, 3.000 schutzbedürftige afghanische Staatsangehörige und solche mit familiären Bindungen nach Australien aufzunehmen. Anders als bei früheren humanitären ad-hoc-Aufnahmen werden diese Plätze jedoch nicht zusätzlich zum bereits bestehenden humanitären Aufnahmeprogramm bereitgestellt, sondern sind Teil davon. Die Regierung passt also lediglich die Prioritätsrangfolge in ihrem bestehenden Programm an; derweil übersteigt die Nachfrage nach Aufnahmeplätzen die Anzahl der verfügbaren Plätze schon um das Achtfache.

Verglichen mit anderen Ländern ist Australiens Anteil am vom UNHCR vermittelten Resettlement – also Neuansiedlungen, für die keine Bindungen zum Aufnahmeland notwendig sind und die die Schutzbedürftigkeitskriterien des UNHCR erfüllen – außergewöhnlich gering. In den letzten fünf Jahren schrumpfte der Anteil der von UNHCR vermittelten Personen an der Gesamtzahl der Aufnahmeplätze von 48 Prozent auf nur noch 9 Prozent.

In Australien wird ein außergewöhnlich hoher Anteil der Kosten für Resettlement und für humanitäre Aufnahmeprogramme durch private Investitionen gedeckt. Bei der Offshore-Kategorie überwiegt die Anzahl der durch *Community Sponsorship* getragenen Resettlementplätze (das sogenannte *Special Humanitarian Program*) gegenüber den staatlich finanzierten Plätzen (das sogenannte *Refugee Program*). Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sind ferner besorgt darüber, dass selbst das *Refugee Program* dazu übergeht, bestehende familiäre Bindungen stärker zu berücksichtigen.

Innerhalb des *Special Humanitarian Program* wählen Sponsoren nicht nur die Schutzbedürftigen aus, sondern übernehmen auch die Verwaltungs- und Reisekosten sowie bestimmte Erstversorgungsleistungen. Im Besonderen sind innerhalb des *Special Humanitarian Program* 1.000 Plätze für das *Community Support Program* reserviert – ein Sponsorship Programm für Geflüchtete, die sofort eine Arbeitsstelle annehmen können. Hier übernehmen Einzelpersonen oder Firmensponsoren sämtliche Kosten.

EINFLUSSFAKTOREN AUF RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME IN AUSTRALIEN

➔ Die politische Unterstützung für Resettlement und humanitäre Aufnahme ist relativ hoch. Durch kontrovers geführte innenpolitische Migrationsdebatten unterliegen die Instrumente aber einem ständigen Legitimationsdruck.

Australien nutzt Resettlement als tragende Säule seiner Asylpolitik – mehr als jedes andere Land, mit dem wir uns befassen haben. **Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme werden von den beiden großen australischen Parteien unterstützt** – sowohl von der Mitte-links einzuordnenden Labor Party als auch von der Liberal Party (Mitte-rechts). Unter beiden Parteien in Regierungsverantwortung gab es Spitzenwerte bei den angebotenen Resettlement-Plätzen. Australische Politiker_innen weisen im öffentlichen politischen Diskurs immer wieder auf den historisch relativ großen Umfang australischer Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogramme hin, ohne dies jedoch mit zukünftigen Bestre-

²² Ebd.

Abbildung 3: Zahl der *Permanent Protection Visa* (PPV) – onshore

Quelle: Refugee Council of Australia (2021)²³

bungen oder entsprechenden Zusagen zu verknüpfen. In der Öffentlichkeit werden Resettlement und humanitäre Aufnahmen positiv wahrgenommen. Einige Beobachter_innen gehen davon aus, dass die Wahrnehmung von *Community Sponsorship* als Aufnahmemodalität besonders positiv ist, weil die Kosten für die Steuerzahler_innen niedriger sind.

Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme müssen in Australien allerdings im größeren Kontext der politischen Debatten über Migration und Asyl betrachtet werden. **Resettlement und humanitäre Aufnahme gehen insbesondere deshalb zurück, weil im innenpolitischen Umfeld liberale Positionen zum Thema Immigration politisch kaum noch Platz haben.** Für die australische Politik sind die beiden Instrumente ausdrücklich die einzig legitimen Formen des Zugangs für Geflüchtete, im Gegensatz zu irregulären, unregelmäßigen Einreisen ins Land. Tatsächlich ist Australien das einzige Land der Welt, **das eine gemeinsame Quote für Onshore- und Offshore-Aufnahmen** festlegt. Wenn also mehr Menschen unregelmäßig in das Land einreisen, stehen weniger Plätze für die Offshore-Kategorie – Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme – zur Verfügung. Da jedoch nur wenige Flüchtlinge unregelmäßig ins Land einreisen und um Asyl ersuchen und diesen Menschen die niedrigste Priorität bei der Aufnahme eingeräumt wird (was dazu führt, dass sie jahrelang in Haftanstalten ausharren müssen), waren die Auswirkungen dieser Politik auf Resettlement und humanitäre Aufnahmen zuletzt relativ gering.

Die Politik hat allerdings zu einem politischen Diskurs beigetragen, in dem Asylsuchende als »Vordrängler« (*queue jumpers*) abgestempelt werden, parteiübergreifend eine sehr restriktive Onshore-Asylpolitik begrüßt wird und Asylsuchende diskreditiert werden.

Resettlement wird damit auch wesentlich zur Steuerung von und zur Abschreckung vor Asylgesuchen eingesetzt. Darüber hinaus verfolgen die Aufnahmeprogramme humanitäre Ziele (Schaffung dauerhafter Lösungen, Familienzusammenführungen) und strategische Ziele,

»um zur Stabilisierung von Flüchtlingsbevölkerungen beizutragen [...] und weitergehenden internationalen Schutz zu gewährleisten.«²⁴ Diese Ziele werden in den jährlichen Ankündigungen der Zielvorgaben und Obergrenzen jedoch nicht weiter konkretisiert, beeinflussen aber die Wahl der Schwerpunktländer für Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme. Zudem zeigen Beispiele, dass die Abschreckungswirkung Vorrang vor anderen strategischen Zielen hat. Im Mai 2015 hatten Indonesien und Malaysia den per Boot eingereisten Rohingya-Flüchtlingen vorläufigen Schutz gewährt, unter der Voraussetzung, dass andere Staaten die Menschen umsiedeln würden. Australien lehnte eine solche Unterstützung ab – aus Sorge, einen Präzedenzfall zu schaffen, der weitere Bootsflüchtlinge anlocken könnte.

In den vergangenen Jahren gab es bei rückläufigen Resettlement- und humanitären Aufnahmeplätzen eine deutliche Ausnahme: 2015 gab die Abbott-Regierung bekannt, zusätzlich zu den bestehenden Zielvorgaben für Resettlement- und humanitären Aufnahme 12.000 syrische Flüchtlinge aufzunehmen. Diese Reaktion wird von Beobachtern häufig mit dem öffentlichen Mitgefühl auf den Tod von Alan Kurdi im September 2015 in Verbindung gebracht. Die Ankündigung der damaligen Außenministerin Bishop erfolgte, nachdem mehrere hochrangige Politiker_innen das Land zu einer Erhöhung seiner Resettlementplätze aufgefordert hatten. Das Beispiel zeigt aber auch, dass ein umständlicher Aufnahmeprozess dem Umfang von Ad-hoc-Aufnahmen Grenzen setzt: Angesichts umfangreicher Identitäts-, Gesundheits-, Charakter- und Sicherheitsüberprüfungen konnte Australien zunächst nur die Hälfte seiner Aufnahmeprogramme für Syrer_innen einhalten.

In Bezug auf Afghanistan rechnen einige Beobachter_innen angesichts der **zunehmenden öffentlichen Unterstützung und der anhaltenden Fürsprache von relevanten Akteuren_innen** – insbesondere aus dem Umfeld der australischen Streitkräfte – mit einer Ankündigung weiterer Aufnahmeplätze für Afghan_innen.

²³ Ebd.

²⁴ Australian Government, Department of Home Affairs. 2021. Discussion Paper: Australia's Humanitarian Program 2021–22. Online abrufbar unter: <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/files/2021-22-discussion-paper.pdf> [01 November 2021].

PERSPEKTIVEN FÜR EINE STÄRKERE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND HÖHERE AUFNAHMEZAHLEN

→ **Die Zahl von Resettlement- und humanitären Aufnahmeplätzen könnte moderat ansteigen sofern die Schutzbedürftigen aus bestimmten Herkunftsländern kommen, privat gesponsert werden oder sich außerhalb von Ballungsräumen ansiedeln.**

Die australische Regierung könnte die Zahl der angebotenen Plätze für Resettlement- und humanitäre Aufnahme moderat erhöhen und ihre Rhetorik anpassen – indem sie auf die Vorteile eingeht, die Geflüchtete den australischen Kommunen, dem Aufnahmeland als Ganzem und ihren Herkunftsländern bieten können. Da das Thema derzeit jedoch keine große politische Unterstützung erfährt und die Regierung eine Obergrenze festgelegt hat, sind die Aussichten auf eine derartige Erhöhung der Aufnahmeplätze eher gering. Mehrere Szenarien sind dafür denkbar: Erstens könnte die Regierung auf das internationale Momentum um die Aufnahme von Afghan_innen eingehen – vor allem angesichts Australiens langjähriger militärischer Präsenz in Afghanistan und der damit verbundenen Verantwortung gegenüber den Afghan_innen, darunter den Ortskräften. Zweitens könnte die Regierung *Community Sponsorship* zusätzlich zu den bestehenden Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogrammen fördern, die primär besondere Schutzbedarfe berücksichtigen sollten. Drittens hat die Regierung im Rahmen einer 2019 durchgeführten Überprüfung der Neuansiedlungspraxis empfohlen, »regionale Neuansiedlungen« zu prüfen, das heißt Aufnahmen in Ballungsgebieten (in denen sich momentan 70 Prozent der Flüchtlinge niederlassen) zu reduzieren und stattdessen die Ansiedlung in Regionen mit einem erhöhten Bedarf an geeigneten Arbeitskräften zu forcieren. Die Regierung hat sich bereits zu »regionalen Neuansiedlungen« verpflichtet und könnte dies mit den Bemühungen um eine Erhöhung der Resettlementzahlen verbinden, um eine möglichst große Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen.

Im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit dürfte Australien in allen Migrationsangelegenheiten zwar auf seiner Unabhängigkeit beharren, sich vermutlich aber an eventuellen internationalen Bemühungen zur Erhöhung der Resettlementplätze und humanitärer Aufnahme in anderen Ländern beteiligen – schließlich ist es beim Aufbau von Kapazitäten derzeit überaus erfolgreich und zudem an den *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* (ATCR) beteiligt.

LÄNDERPROFIL: KANADA

RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHMEPROGRAMME: AKTUELLE TRENDS

→ **Verfügbare Plätze durch Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme steigen langsam, aber kontinuierlich, insbesondere vorangetrieben durch *Private Sponsorship*.**

Kanada nimmt beim Resettlement eine Pionierrolle ein – das Land bietet schon seit Langem Resettlementplätze an, verfügt über ausgereifte Programme und nimmt relativ viele Flüchtlinge über diese Kanäle auf. In den vergangenen Jahrzehnten stieg Resettlement für unterschiedliche Flüchtlingsgruppen stetig, wurde aber durch die COVID-19-Pandemie zurückgefahren. Grundsätzlich ist Resettlement über drei Programme mit unterschiedlichen Finanzierungsansätzen möglich: (1) die staatlich unterstützte Umsiedlung von Flüchtlingen, die vom UNHCR empfohlen werden; (2) die privat gesponserte Umsiedlung von Flüchtlingen, die von Einzelpersonen, Gruppen oder Organisationen ausgewählt und finanziert werden; und (3) über das gemischte *blended visa office-referred* Programm, in dem UNHCR Flüchtlinge empfiehlt, die anschließend teils staatlich, teils privat unterstützt werden. Kanada fasst diese drei Bereiche unter »humanitärem Resettlement« zusammen. Zusammengekommen machen sie Kanada weltweit zu einem der engagiertesten Länder bei der Umsiedlung von Flüchtlingen.

Am vielseitigen Resettlement-Ansatz des Landes sind viele unterschiedliche Akteur_innen beteiligt. Im Jahr



100

Kanada bietet bis zu 100 Plätze für Eilverfahren (2018)

Quelle: UNHCR (2018)²⁵



5%

Maximal 5% der Plätze sind für Flüchtlinge mit besonders hohem medizinischem Betreuungsbedarf vorgesehen.

Quelle: UNHCR (2018)²⁶

2019 kam nur ein Viertel der umgesiedelten Flüchtlinge (7.638) über eine UNHCR-Empfehlung für das rein staatlich unterstützte Programm nach Kanada. Die meisten Aufnahmen erfolgten ohne UNHCR-Empfehlung über das *Private Sponsorship* Programm. Kanada möchte sein Engagement auch in Zukunft fortsetzen und international dafür werben. Die engagierte Bevölkerung trägt über das international hoch angesehene *Private Sponsorship* Programm maßgeblich zu Kanadas Resettlementzahlen bei.

Die Regierung legt regelmäßig und transparent ihre Beweggründe für Resettlement-Programme dar, vor allem wenn es um Mitgefühl und Hilfe für Menschen in Not geht. Nach den Ereignissen in Afghanistan im Sommer 2021 kündigte die Regierung ein spezielles humanitäres Programm zur Umsiedlung besonders schutzbedürftiger Afghan_innen an – zusätzlich zum Resettlement über die bestehenden Programme.

Generell erhalten alle umgesiedelten Flüchtlinge sofort ein dauerhaftes Bleiberecht, eine Arbeitserlaubnis sowie die Aussicht auf die kanadische Staatsbürgerschaft. Expert_innen beurteilen die vor einem Resettlement notwendigen Sicherheitsprüfung als langwierig, aber recht flexibel. Resettlement-Beauftragte können sich für kompliziertere Fällen mehr Zeit nehmen und vor Routinefällen priorisieren. Wie

²⁵ UNHCR. 2018. Resettlement Handbook – Country Chapter Canada. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/3c5e55594.pdf> [01 November 2021].

²⁶ Ebd.



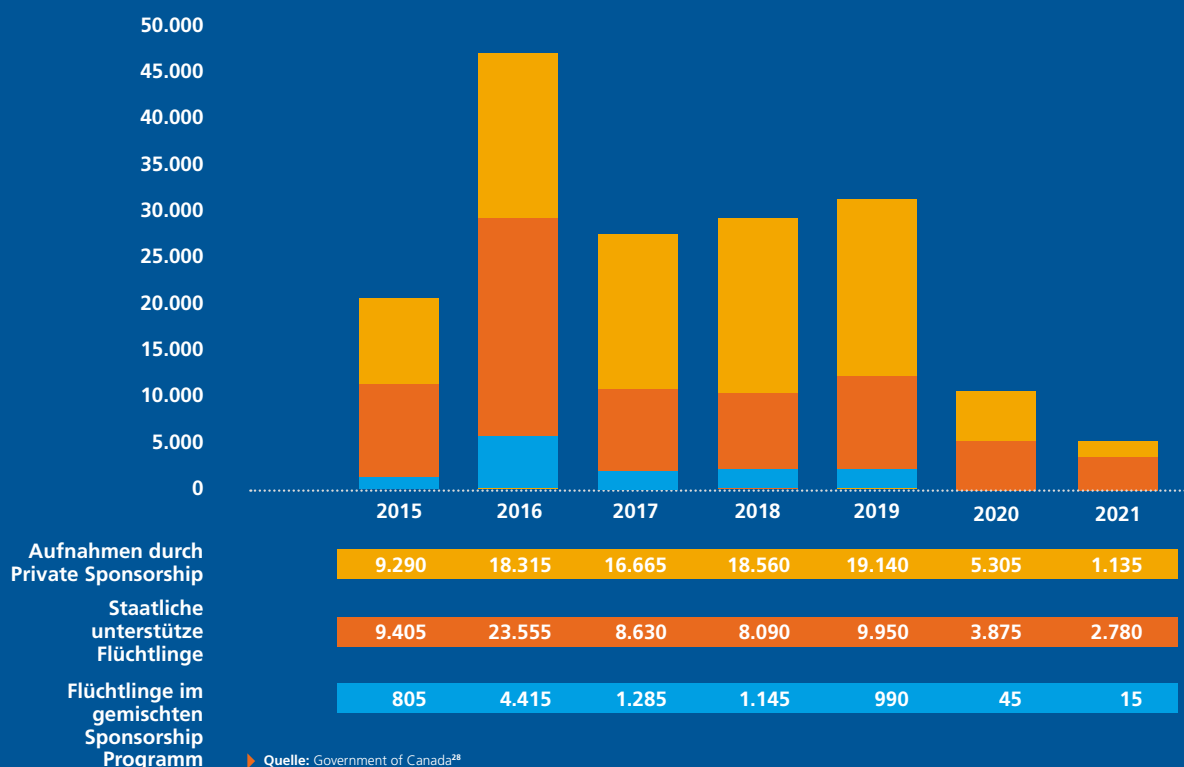
Abbildung 4: Durchschnittlicher jährlicher Anteil umgesiedelter Flüchtlinge (UNHCR-Resettlement und alle weiteren Programme) an der Gesamtbevölkerung

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt 2015–2019
UNHCR-Resettlement	0,03%	0,06%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	0,03%
Alle drei Resettlement-Programme	0,05%	0,12%	0,07%	0,07%	0,08%	0,02%	0,08%

Quelle: Government of Canada und UNHCR²⁷



Abbildung 5: Umgesiedelte Flüchtlinge nach Kanada



lange diese Verfahren dauern, hängt von der jeweiligen Notsituation der schutzbedürftigen Person ab: Von der Antragstellung bis zur Einreise dauert ein »normales« Verfahren etwa ein Jahr; Notverfahren für unmittelbar gefährdete Flüchtlinge können innerhalb weniger Tage abgewickelt werden. Seit Kurzem nutzt Kanada eine Software zur Bearbeitung von Anträgen, mit der Sachbearbeiter_innen und Botschaftsmitarbeiter_innen weltweit Dokumente für Resettlement-Anträge abrufen und bearbeiten können, was Prozesse flexibler macht und Bearbeitungszeiten verkürzt. **Um die Verfahren weiter zu vereinfachen und zu beschleunigen, will Kanada alle Dokumente und Abläufe digitalisieren.**

Es gibt keine spezifischen Teilquoten. Flüchtlinge mit hohem medizinischem Betreuungsbedarf können jedoch maximal 5 Prozent der insgesamt nach Kanada umgesiedelten Flüchtlinge ausmachen. Außerdem dürfen unbegleitete Minderjährige – abgesehen von Familienzusammenführungen – nicht an Resettlement-Verfahren teilnehmen.

²⁷ Government of Canada. N.d. Monthly IRCC Updates. Online abrufbar unter: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/f7e5498e-0ad8-4417-85c9-9b8aff9b9eda>; UNHCR. 2021. Resettlement data. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [01 November 2021].

²⁸ Ebd.

EINFLUSSFAKTOREN AUF RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME IN KANADA

→ Die parteiübergreifende Unterstützung der Regierung und der Öffentlichkeit sowie erfolgreiche Präzedenzfälle tragen zu durchweg hohen Aufnahmezahlen bei.

Seit 1978 sehen die kanadischen Einwanderungsprogramme auch Resettlement von Flüchtlingen vor. Bereits 1979 siedelte Kanada mehr als 70.000 Flüchtlinge aus Vietnam um. Noch heute profitiert das Land von der Haltung, Flüchtlinge nicht als Last, sondern als Bereicherung anzusehen. Einwanderung und »Multikulturalismus« sind gesetzlich im *Canadian Multiculturalism Act* von 1985 verankert und gehören zum Selbstbild, das Kanada von sich als Nation hat. Durch seine geografische Lage kann das Land den Zugang einfach kontrollieren und so verschiedenen Arten von Migration – einschließlich Wirtschaftsmigration (mit einer wesentlich höheren Anzahl angestrebter Plätze) und Resettlement – gut ausbalancieren. Seit 2015 sind mit Justin Trudeaus Wahlversprechen Flüchtlings- und generell Migrationspolitik ein Teil des Markenzeichens der Liberalen Partei geworden. Dadurch wurden parteipolitische Interessen mit in die Debatte aufgenommen. Im Wahlkampf 2021 spielten diese Themen allerdings keine Rolle.

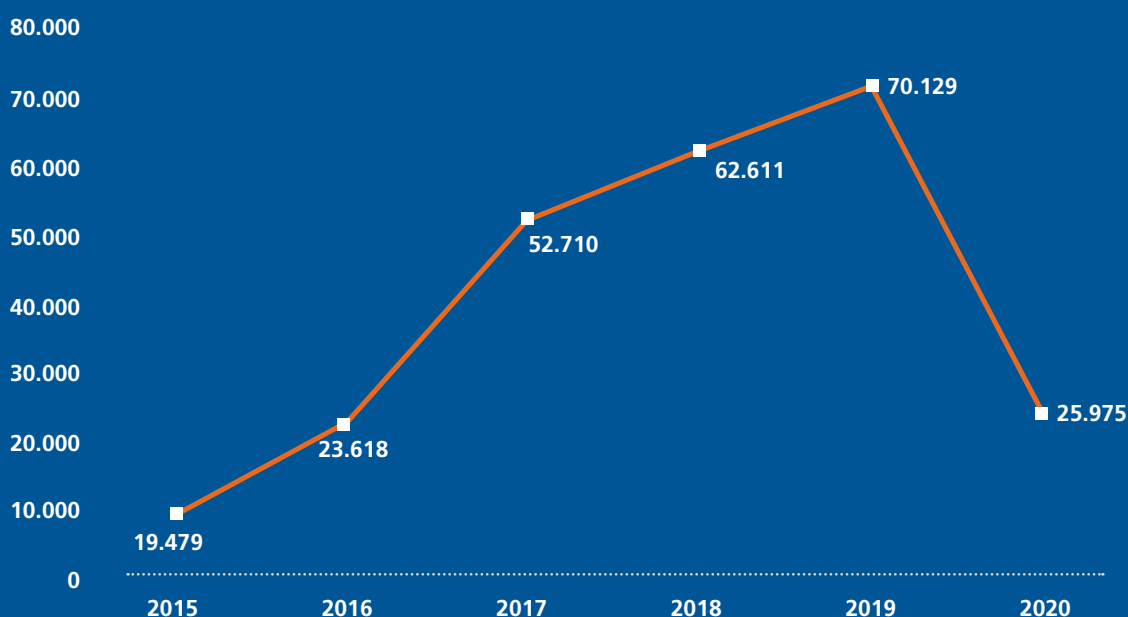
Seit den Anfängen des Resettlement in Kanada wurden *Private Sponsorship* Programme für Flüchtlinge ermöglicht. **Private Sponsorship ist in der kanadischen Bevölkerung bekannt und wird von der Öffentlichkeit unterstützt.** Studien belegen, dass privat unterstützte Flüchtlinge in ihren Aufnahmegemeinden und in Kanada insgesamt erfolgreich integriert sind. Oftmals werden Flüchtlinge von Familienmitgliedern nominiert, die zuvor selbst über das *Private Sponsorship* Programm in das Land kamen.

In den letzten Jahren haben insbesondere zwei Ereignisse die Zahl der verfügbaren Resettlementplätze beeinflusst: Erstens trug die sich zuspitzende Krise in Syrien, insbesondere der Tod von Alan Kurdi (dessen Familie sich zum Teil in Kanada aufhielt und ihn erfolglos für das *Private Sponsorship* Programm vorgeschlagen hatte) dazu bei, dass Resettlement 2015 zu einem entscheidenden Wahlkampfthema wurde. Justin Trudeau gewann die Wahl, nachdem er versprochen hatte, in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 25.000 syrische Flüchtlinge aufzunehmen. Die zuständige Behörde *Immigration, Refugees and Citizenship Canada* (IRCC) war zunächst skeptisch, was die

29 UNHCR. N.d. Resettlement Data Finder. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=a61IXU> [01 November 2021]



Abbildung 6: Die Anzahl der Asylanträge (alle Antragsarten und Verfahrensstadien) stieg laut UNHCR vor der COVID-19 Pandemie



Quelle: UNHCR (o.D.)²⁹

verfügbaren Kapazitäten anging, aber mit Unterstützung der Zivilgesellschaft wurde dieses Vorhaben in die Tat umgesetzt. Der zweite entscheidende Faktor war die US-Flüchtlingspolitik unter Donald Trump: Da die USA als Aufnahmeland quasi wegfielen, sah sich die kanadische Bevölkerung veranlasst, mehr Plätze über *Private Sponsorship* Programme bereitzustellen. Gleichzeitig zeigte sich die Regierung weniger geneigt, die durch die USA entstandene Lücke bei den weltweiten Resettlementzahlen zu schließen. Stattdessen reduzierte sie sogar ihre Resettlementplätze, die während der Krise in Syrien einen Höchstwert erreicht hatten.

Neben dem Ansatz auf nationaler Ebene folgt die Provinz Québec eigenen Vorschriften und verantwortet den Auswahlprozess selbst. Québecks Aufnahmezahlen werden aber auch in den Statistiken für ganz Kanada erfasst. Die Provinz nahm laut IRCC in den Jahren 2015 bis 2019 durchschnittlich fast 19,9 Prozent der insgesamt im Land umgesiedelten Flüchtlinge auf (22,7 Prozent der kanadischen Bevölkerung leben in Québec).³⁰ **Québec ist in der Regel eher zögerlich, die Zahl der Resettlementplätze zu erhöhen – mit der Begründung, der Großteil der irregulären Migration vollziehe sich an der Grenze der Provinz zu den USA.** Meinungsverschiedenheiten zwischen der nationalen und der provinziellen Regierung im Hinblick auf Resettlement beziehen sich auf diese »durchlässigere« Grenze und die Tatsache, dass Québec deswegen über andere Programme mehr Flüchtlinge aufnimmt und die Resettlementzahlen reduzieren oder auf dem derzeitigen Niveau halten will. Während des starken Anstiegs der Asylgesuche von Flüchtlingen, die unter der Trump-Regierung aus den USA nach Kanada einreisen wollten (von 2015 bis 2019 verdreifachte sich ihre Zahl), nahm die kanadische Regierung nur die Hälfte der Flüchtlinge aus den USA auf und begründete dies mit dem *Safe Third Country Agreement* (STCA) zwischen den beiden Ländern. Dieses Abkommen bildet die Rechtsgrundlage, um schutzsuchenden Flüchtlingen vom Überqueren der US-kanadischen Grenze abzuhalten (abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen wie Familienzusammenführungen und unbegleiteten Minderjährigen).

Die öffentliche Meinung zu Resettlement ist auf nationaler Ebene durchweg positiv und offen. Kaum eine Partei hat sich in den letzten Jahrzehnten gegensätzlich positioniert. Würde eine Partei Migration generell ablehnen, hätte sie bei Wahlen kaum Erfolgchancen. Alle Parteien unterstützen Resettlement als Instrument und diskutieren eher darüber, *wie* (nicht *ob*) man das Instrument am besten einsetzen sollte. Kritische Argumente stützen sich meist nicht auf rassistische und anti-muslimische Narrative oder bauen auf Angst vor Terrorismus, sondern äußern Bedenken hinsichtlich der Finanzierung. Diese Meinung wird jedoch nur von einer Minderheit vertreten.

PERSPEKTIVEN FÜR EINE STÄRKERE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND HÖHERE AUFNAHMEZAHLEN

➔ **Eine moderate Erhöhung der Aufnahmezahlen ist gut möglich. Kanada wird sich wahrscheinlich weiterhin aktiv für *Private Sponsorship* Programme einsetzen.**

Da Kanada bei den letzten Wahlen die Führung der Liberal Party unter Justin Trudeau bestätigte und große Hoffnungen in eine stabilere neue US-Regierung gesetzt werden, dürfte die kanadische Politik in Bezug auf staatlich finanzierte Programme in den nächsten Jahren unverändert bleiben. Eine konservative Regierung hätte vielleicht weitere Diskussionen angeregt, einen noch größeren Teil der kanadischen Resettlement-Programme zu privatisieren, aber sie hätte die Anzahl der Plätze nicht infrage gestellt. Trotz ihres gestiegenen Stimmanteils wurde keine_r der Kandidat_innen der kürzlich gegründeten migrationsfeindlichen Partei *People's Party of Canada* ins Parlament gewählt.

Angesichts der günstigen politischen Rahmenbedingungen sind die Aussichten auf höhere Aufnahmezahlen recht gut. Eine aktuelle Studie des *EnviroNics Institute for Survey Research* und *Refugee 613* ergab, dass rund vier Millionen Kanadier_innen offen dafür sind, sich am *Private Sponsorship* Programm zu beteiligen – meist, weil sie »den Wunsch haben, Menschen in Not zu helfen«. Nach der Übernahme Kabuls durch die Taliban versprach Trudeau, Kanadas Resettlement-Programm auszuweiten und 20.000 Afghan_innen, die in den kommenden Monaten und Jahren zur Flucht gezwungen sein würden, aufzunehmen (die Zahl wurde später auf 40.000 erhöht). Diese Plätze werden bereits bestehenden Resettlement-Programmen zugeordnet, schließen staatlich und privat finanzierte Aufnahmen ein und sollen auch genutzt werden, um besonders schutzbedürftige Gruppen und Einzelpersonen aus Afghanistan aufzunehmen.

Auf internationaler Ebene wird Kanada weiterhin eine aktive Rolle einnehmen. Die derzeitige Regierung engagiert sich umfangreich in internationalen Netzwerken wie den Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR), bei denen das Land 2020 den Vorsitz innehatte. Kanada wird vor allem weiterhin den Wissens- und Erfahrungsaustausch zu *Private Sponsorship* Programmen koordinieren. Das Land nutzt seine Pionierrolle und gesammelten Erfahrungen bereits, um sich für mehr Kooperation zu *Private* und *Community Sponsorships* einzusetzen. So übernahm Kanada eine koordinierende Rolle, indem es 2016 zusammen mit dem UNHCR und unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Organisationen die *Global Refugee Sponsorship Initiative* ins Leben rief, die darauf abzielt, die Reichweite von Resettlement-Programmen international zu vergrößern.

³⁰ Kanadische Regierung. O. D. Monthly IRCC Updates. Online abrufbar unter: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/f7e5498e-0ad8-4417-85c9-9b8aff9b9eda> [01 Juli 2021].

LÄNDERPROFIL: FRANKREICH

RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHMEPROGRAMME: AKTUELLE TRENDS

→ **Seit 2015 gibt es deutlich mehr Ad-hoc-Aufnahmeprogramme. Sie ergänzen Frankreichs begrenztes permanentes Resettlement-Programm.**

Das Resettlement-System in Frankreich besteht aus mehreren verschiedenen Programmen mit Laufzeiten von jeweils ein oder zwei Jahren. Die Regierung gibt ihre Aufnahmezusagen immer für einen zweijährigen Zeitraum bekannt. Im Jahr 2015 begann sie, die Aufnahmezahlen zu erhöhen, und sicherte zu, für jeweils zwei Jahre 10.000 Flüchtlinge umzusiedeln (2016–2017, 2018–2019 und 2020–2021, wobei die Kapazitäten für 2020–2021 infolge der COVID-19-Pandemie halbiert wurden). Der Großteil dieser Resettlement-Programme wird im Rahmen des *EU Resettlement Framework* koordiniert. Die zugesicherten Zahlen verteilen sich auf verschiedene Programme, wobei die meisten Plätze (7.000) für syrische Flüchtlinge in bestimmten Erstzufluchtsländern und 3.000 Plätze für Flüchtlinge aus Subsahara-Afrika vorgesehen sind, einschließlich denen, die aus Libyen evakuiert werden. Welche Programme als Resettlement und welche als humanitäre Aufnahme gelten, unterscheidet sich zwischen der UNHCR-Datenbank und der des französischen Innenministeriums.

Um die Aufnahmezusagen zu erfüllen, werden die Programme zweigleisig organisiert. Zum einen wurde 2008 ein permanentes Resettlement-Programm eingeführt, das jährlich die Aufnahme von 100 Fällen (nicht Einzelpersonen) basierend auf eingereichten UNHCR-Dossiers zusichert. Dieses Programm nimmt pro Jahr 150 bis 200 Einzelpersonen auf und hat keinen geografischen Schwerpunkt.

Außerdem hat die französische Regierung 2015 damit begonnen, Flüchtlinge über verschiedene eigenständige, kurzfristige Ad-hoc-Resettlement-Programme aufzunehmen. Diese sind ausschließlich für vom UNHCR vorgeschlagene Personen aus bestimmten Herkunftsländern vorgesehen, die sich in bestimmten Erstzufluchtsländern aufhalten und von dort umgesiedelt werden sollen. Im Rahmen dieser Programme werden einige Flüchtlinge über das EU-Resettlement-System umgesiedelt. So nahm Frankreich zwischen Juli 2015 und Juli 2017 insgesamt 2.375 syrische Flüchtlinge

31 Ministère de l'intérieur. 2021. S'engager pour l'accueil des réfugiés réinstallés. Online abrufbar unter: https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/102770/810993/file/REM_Rapport-de-synthese_Reinstallation.pdf; Réseau européen des migrations. 2021. Programme de réinstallation et d'admission humanitaire en Europe – qu'est-ce qui fonctionne? Online abrufbar unter: https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/126428/1010895/file/Plaquette_Reinstallation_fev2021_format_pageapage.pdf [01 November 2021].



Abbildung 7: Zweijährige Aufnahmezusagen für Resettlement



(ursprünglich: 10.000 für 2020–2021; später gedenkt auf 5.000 für beide Jahre zusammen)

Quelle: Ministère de l'intérieur (2021)³¹

aus dem Libanon und Jordanien auf. Andere Programme wiederum gelten als »Spezialoperationen«, zum Beispiel die 3.000 Flüchtlinge aus Subsahara-Afrika, die Frankreich im Zeitraum 2017 bis 2019 aus dem Tschad und Niger umsiedelte. Zudem strebte Frankreich im Rahmen des EU-Türkei-Abkommens von 2016 die Neuansiedlung von insgesamt 6.000 syrischen Flüchtlingen aus der Türkei an und schloss im gleichen Jahr ein bilaterales Abkommen mit dem Libanon, um einen humanitären Korridor für 2.000 Schutzsuchende zu schaffen.

Seit zwei Jahren **weitert Frankreich nach und nach seine Verfahren aus, wodurch UNHCR- Empfehlungen etwas flexibler bearbeitet werden können**. Frankreich konzentriert sich zwar nach wie vor auf einige wenige Länder und wählt Flüchtlinge vorrangig über Auswahlmissionen vor Ort aus, doch sind weitere Erstzufluchtsländer hinzugekommen (Tschad, Ruanda, Kamerun und Äthiopien); zudem soll künftig die Auswahl über Videokonferenzen möglich werden. Darüber hinaus gibt es in Frankreich seit 2014 ein *Private Sponsorship* Programm für Flüchtlinge aus dem Irak, das nachträglich auch für syrische Flüchtlinge geöffnet wurde. 2016 erhielten mehr als 4.000 Personen über dieses Programm ein humanitäres Visum. Es scheint noch immer fortgeführt zu werden, hat aber keine feste jährliche Quote. Seit 2017 betreiben fünf religiöse französische NGOs ein weiteres *Private Sponsorship* Programm für 500 Syrer_innen und Iraker_innen aus dem Libanon.

EINFLUSSFAKTOREN AUF RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME IN FRANKREICH

→ **Da sich die Meinungen innenpolitisch spalten, steht die Asylpolitik stark unter Druck; die Regierung will in erster Linie irreguläre Migration eindämmen.**

Migration ist zu einem **spaltenden politischen Thema geworden; bei den letzten Wahlen spielte es eine entscheidende Rolle**. Auch das Ergebnis der bevorstehenden Wahlen 2022 wird durch die Themen Migration und Asyl maßgeblich beeinflusst werden – und mit ihm die französische Migrations- und Asylpolitik. Resettlement hingegen ist nur wenigen bekannt und daher kein großes Gesprächsthema. Es gibt keine eindeutigen Zahlen, die einen Zusammenhang zwischen der politischen Einstellung und der Befürwortung von mehr oder weniger Resettlement aufzeigen.

Mit seinen humanitären Ad-hoc-Aufnahmeprogrammen, deren Plätze auf bestimmte Herkunftsländer begrenzt sind, räumt Frankreich auch bestimmten Erstzufluchtsländern Vorrang ein. Wie andere Länder auch wird Frankreich, wenn es darum geht, sich an Resettlement zu beteiligen, durch das **Bestreben angetrieben, irreguläre Zuwanderung einzudämmen**. Vor diesem Hintergrund betonte Präsident Macron unlängst, dass sich sein Land hinsichtlich der gegenwärtigen Lage in Afghanistan vor allem auf EU-Ebene einbringen wolle. Er sprach sich für eine gemeinsame Initiative

aus, die irreguläre Migration verhindern und die Zusammenarbeit mit Erstzufluchtsländern wie Pakistan, Iran und der Türkei fördern solle. Bezüglich Resettlement hat Frankreich keine öffentliche Ankündigung gemacht, jedoch im August 2021 etwa 2.800 Menschen evakuiert.

In Frankreich **unterstützt in erster Linie ein aktives Netzwerk aus Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Flüchtlinge bei der Integration. Seit 2015 nimmt die Anzahl der beteiligten Organisationen – entsprechend dem steigenden Bedarf – zu**. Die Organisationen gestalten ihre Integrationsprogramme vor allem nach dem Motto »Qualität statt Quantität«. Angesichts der zunehmend komplexen unterschiedlichen Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogramme Frankreichs muss sich die Zivilgesellschaft mit den jeweiligen Verfahren und Vorschriften auseinandersetzen. Deshalb zögern zivilgesellschaftliche Organisationen eher, höhere Aufnahmezahlen zu fordern. Zudem beklagen NGOs, dass es mitunter sehr lange dauert, bis der rechtliche Status von Schutzsuchenden nach der Aufnahme geklärt ist. Mit Ausnahme der wenigen Flüchtlinge, die im Rahmen des permanenten Programms umgesiedelt werden, beinhalten die Einreisevisa aller anderen umgesiedelten Flüchtlinge keine Arbeitserlaubnis oder sonstige Genehmigungen, solange der Antrag auf Anerkennung als Flüchtling oder auf subsidiären Schutz noch bearbeitet wird. Während der Pandemie konnten zudem zahlreiche Umsiedlungen nicht durchgeführt werden, da Frankreich seine Auswahl bisher nur durch persönliche Auswahlreisen in den Erstzufluchtsländern trifft.

PERSPEKTIVEN FÜR EINE STÄRKERE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND HÖHERE AUFNAHMEZAHLEN

→ **Unter einer rechtsextremen Regierung wären Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme in Gefahr. Wenn sich die Parteien der Mitte in Frankreich durchsetzen und es auf EU-Ebene unter Führung Deutschlands entsprechende Impulse gibt, könnten die Zahlen leicht steigen. Zum Vorreiter bei Resettlement und humanitärer Aufnahme wird Frankreich wohl allerdings nicht.**

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2022 sind die Aussichten auf eine Änderung der Resettlement-Politik eher gering. Kurzfristig sind eine Erhöhung der Zahlen und Kooperationen mit größeren Verpflichtungen als den bisherigen ebenfalls unwahrscheinlich. NGOs klagen über eine fehlende Perspektive für die nächsten Jahre. Da es keine rechtliche Grundlage für Resettlement gibt, könnten die Programme ohne Parlamentsbeschluss eingestellt werden. **In den Wahlumfragen liegt die extreme Rechte auf dem zweiten Platz. Daher sind Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme in Gefahr – auch, weil eine allgemeine parteiübergreifende Unterstützung fehlt**. Das permanente Programm dürfte zwar unabhängig vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen 2022

fortgesetzt werden. Die große Mehrheit der Flüchtlinge würde jedoch wahrscheinlich weiterhin über humanitäre Aufnahmeprogramme aufgenommen werden, die eher von Kürzungen betroffen sind, da sie keinen langfristigen und etablierten Vereinbarungen unterliegen. Bleibt die derzeitige Regierung an der Macht, könnte Frankreich seinen Kurs beibehalten und die existierenden Verfahren langsam und in begrenztem Umfang ausweiten, um flexiblere Aufnahmen aus zusätzlichen Ländern zu ermöglichen. Da sich Frankreich aktuell eng mit Deutschland abstimmt und an den Prioritäten der Europäischen Kommission orientiert, wäre die Ausweitung wahrscheinlicher, wenn es gemeinsame europäische Impulse mit einer führenden Rolle Deutschlands gäbe.

LÄNDERPROFIL: DEUTSCHLAND

RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHMEPROGRAMME: AKTUELLE TRENDS

→ Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme etablieren sich als Instrumente der Asylpolitik.

In den letzten zehn Jahren haben sich Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme immer stärker als Instrumente der deutschen Asylpolitik etabliert. Humanitäre Ad-hoc-Aufnahmeprogramme gibt es in (West-)Deutschland schon seit den 1950er Jahren. Zuletzt wurden zudem verschiedene dauerhafte Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme aufgelegt. Diese Entwicklung erfolgte in mehreren Etappen: 2009/2010 gab es ein humanitäres Ad-hoc-Aufnahmeprogramm für 2.500 Iraker_innen, die vor dem Krieg in ihrem Heimatland flohen. Dieses Programm ebnete den Weg für ein Resettlement-Pilotprojekt im Jahr 2012 und ein ständiges Resettlement-Programm, das 2015 eingeführt wurde. Der Umfang dieses ständigen Programms wird jährlich von den Innenminister_innen der Bundesländer festgelegt und liegt mittlerweile bei 1.600 Plätzen. Seit 2012 wurden insgesamt 5.871 Flüchtlinge umgesiedelt.

Zur weiteren Verstärkung der deutschen Aufnahmeprogramme trug insbesondere die Vertreibung aus Syrien bei: von 2013 bis 2016 wurden durch humanitäre Aufnahmeprogramme 20.000 Flüchtlinge aus Syrien und den Nachbarländern sowie aus Libyen und Ägypten aufgenommen. Zahlenmäßig sind die drei Aufnahmeprogramme damit sehr viel bedeutender als die Resettlement-Programme. Die humanitären Aufnahmeprogramme für Syrer_innen in der Türkei gemäß dem EU-Türkei-Abkommen vom März 2016 (1:1-Regelung) haben zwischen 2016 und 2021 zur Aufnahme von mehr als 18.000 syrischen Staatsangehörigen in Deutschland geführt.

³² Deutscher Bundestag. 2019. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zu Familiennachzug zu Flüchtlingen bis Mitte 2019 und diesbezügliche Prognosen, Drucksache 19/14640. Online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/146/1914640.pdf>; Krause, Sigrun et al. 2021. Zerrissene Familien – Praxisbericht und Rechtsgutachten zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten. Online abrufbar unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL_JUMEN_Gutachten_Familiennachzug_subSchutz_03-2021.pdf; Pro Asyl. 2021. Daten, Fakten und Hintergründe zum Familiennachzug. Online abrufbar unter: https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/06_02_end_Faktenblatt-Familiennachzug-konvertiert.pdf [01 November 2021].



Abbildung 8: Anzahl erteilter Visa aufgrund von Familienzusammenführungen (ergänzend zu Resettlement und humanitärer Aufnahme)

	2016	2017	2018	2019	2020
Familienzusammenführungen für subsidiär Schutzberechtigte	0	0	2.612	11.133	5.311
	(Moratorium für Familienzusammenführungen)	(Moratorium für Familienzusammenführungen)			
Familienzusammenführungen für Flüchtlinge	Keine Daten*	Keine Daten*	6.566	13.529	7.107

* Das Auswärtiges Amt begann erst vor Kurzem zwischen den verschiedenen Aufenthaltstiteln hinsichtlich Familienzusammenführungen zu unterscheiden.

Quelle: Deutscher Bundestag (2019) und Krause, Sigrun et al. (2021) und Pro Asyl (2021)³²

Seit 2013 gibt es ein Aufnahmeprogramm für gefährdete Afghan_innen, die mit der Bundeswehr oder deutschen Entwicklungshilfeorganisationen zusammengearbeitet haben (sogenannte »Ortskräfte«). Zuletzt gab Deutschland bekannt, weitere 2.600 Afghan_innen und ihre Familien zu evakuieren, die aufgrund ihrer politischen Ausrichtung und früheren Tätigkeiten als gefährdet gelten. Darüber hinaus werden 4.000 bis 5.000 einheimische Mitarbeiter_innen (und ihre Familienangehörigen) auf derselben Rechtsgrundlage aufgenommen.

Zusätzlich zu Resettlement und humanitären Aufnahmeprogrammen auf Bundesebene haben fast alle Bundesländer eigene humanitäre Aufnahmeprogramme für Syrer_innen mit familiären Bindungen nach Deutschland geschaffen, über die bislang mehr als 25.000 Visa ausgestellt wurden. Diese Programme funktionieren als *Private Sponsorship* Programme, in denen Verbindungspersonen umfassende finanzielle Verpflichtungen eingehen. Die Programme benötigen die Zustimmung des Bundesinnenministeriums.

Auf Bundesebene spielt *Community Sponsorship* nach wie vor eine untergeordnete Rolle. So startete die Bundesregierung 2019 ein *Community Sponsorship* Pilotprogramm (»NesT – Neustart im Team«) für 500 Personen.

EINFLUSSFAKTOREN AUF RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME IN DEUTSCHLAND

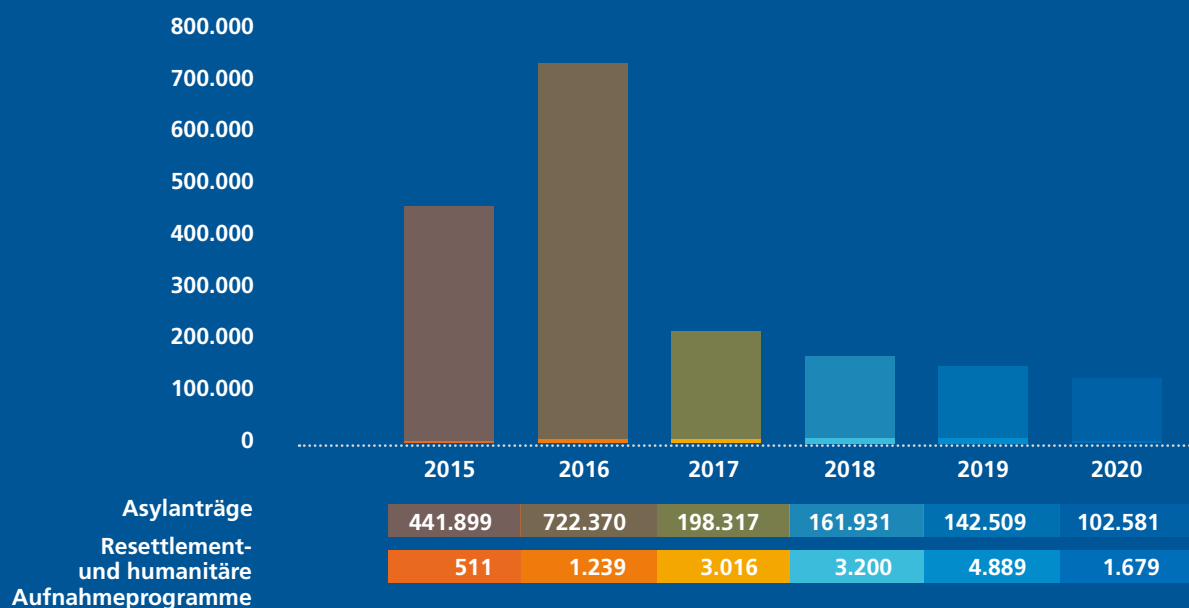
➔ **Resettlement und humanitäre Aufnahmeprogramme erfahren starke politische Unterstützung, insbesondere wenn es sich um gemeinsame EU-Maßnahmen handelt und diese Instrumente breitere außenpolitische Ziele der Migrationssteuerung stützen.**

Die aktuellen Zahlen und Prioritäten bei den Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogrammen **sind vor allem von politischen Faktoren beeinflusst**. Trotz der hohen Zahl von »ungeregelten« Einreisen von Asylsuchenden bleiben Resettlement und humanitäre Aufnahmen Instrumente,

³³ BAMF, via Statista. 2021. Asylanträge in Deutschland bis 2021. Online abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154286/umfrage/asylantraegeerstantraege-in-deutschland-seit-1995/>; Caritas Deutschland. N.d. Resettlement.de. Online abrufbar unter: <https://resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/>; Deutscher Bundestag. 2020. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Lechte, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 19/19808), Drucksache 19/20694. Online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/206/1920694.pdf> [01 November 2021].



Abbildung 9: Anzahl der Asylanträge und der Resettlement- und humanitären Aufnahmeplätze



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2021), Caritas Deutschland (n.d.) und Deutscher Bundestag (2020).³³

die grundsätzlich **von allen deutschen Parteien** (mit Ausnahme der rechtsextremen Alternative für Deutschland, AfD) **befürwortet werden**. In der Legislaturperiode 2017–2021 haben Regierungsvertreter_innen immer wieder darauf hingewiesen, dass Resettlement Teil des Koalitionsvertrages sei. Die Positionen der Parteien und Ministerien waren hier allerdings stärker ausdifferenziert: Vertreter_innen der Linken, der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen haben sich am stärksten für eine Ausweitung der Resettlement- und humanitären Aufnahmeplätze auf Bundesebene ausgesprochen.

Die Große Koalition hat die Notwendigkeit der Koordination auf EU-Ebene und der Kohärenz zwischen den Bundesländern stets betont, selbst wenn dies auf Kosten eines größeren Engagements bei Resettlement und humanitärer Aufnahme ging. So verweigerte das Innenministerium im Herbst 2021 die Zustimmung für ein Landesaufnahmeprogramm für afghanische Flüchtlinge, da es zum damaligen Zeitpunkt keine einheitliche Strategie der Bundesländer und der EU-Mitgliedstaaten gab.

In der Vergangenheit hat **Deutschland auch versucht, mit seinen eigenen Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogrammen gemeinsame europäische Bemühungen zu erwirken oder zu stärken**. So hat Deutschland im Jahr 2008 die Beschlüsse des Europäischen Rates zum Resettlement von Iraker_innen vorangetrieben und ist dabei selbst erhebliche Verpflichtungen eingegangen. Zudem hat Deutschland das Resettlement im Rahmen der 1:1-Regelung des EU-Türkei-Abkommens massiv unterstützt, indem es etwa ein Drittel der vereinbarten Resettlementplätze zur Verfügung gestellt hat.

Die Bundesregierung betont den humanitären Aspekt von Resettlement und humanitärer Aufnahme und verweist auf den Beitrag der Instrumente zur Stärkung des internationalen Flüchtlingsschutzes und der Verantwortungsteilung bzw. der Unterstützung für stark betroffene Länder. In den Aufnahmerichtlinien werden aber auch immer wieder allgemeinere, nicht weiter erläuterte **außenpolitische Ziele** im Zusammenhang mit den Kriterien für die Länderauswahl genannt. Nach dem plötzlichen extremen Anstieg »ungeregelter« Einreisen 2015 und 2016 war es das vorrangige Ziel der Bundesregierung, die Kontrolle über die Zugangszahlen zurückzuerlangen – in Kanzlerin Merksels Worten, die Migration »zu ordnen und zu steuern«.³⁴ Beim **Resettlement aus Niger** (600 Plätze zur Unterstützung des *Emergency Transit Mechanism* des UNHCR aus Libyen) lag der entscheidende Faktor für die deutsche Unterstützung in den Bemühungen des Niger, die **irreguläre Migration nach Libyen einzudämmen**. Ähnliche Überlegungen gab es im Hinblick auf die 1:1-Regelung und das Resettlement aus der Türkei, ergänzend zum Ziel, die Regierungen der Aufnahmeländer dabei zu unterstützen, adäquate Aufnahmebedingungen für Flüchtlinge zu ge-

währleisten. Darüber hinaus haben die jüngsten Migrationsbewegungen dem Argument Geltung verschafft, die Unterstützung der von Krisen betroffenen Länder Afrikas und des Nahen Ostens liege in Deutschlands eigenem Interesse. Die Regierung bemüht sich um eine schlüssigere politische Reaktion auf Fluchtursachen.

Sowohl das Beispiel Niger als auch das der Türkei zeigt, dass **die politische Führung der damaligen Bundeskanzlerin** eine entscheidende Rolle bei der Bereitstellung der Resettlementplätze spielte. Bereitschaft für die jeweiligen Aufnahmeprogramme wurde in Spitzengesprächen zwischen Kanzlerin Merkel und ihren Amtskollegen aus Niger bzw. der Türkei signalisiert.

Zivilgesellschaftliche Organisationen betreiben Advocacy, treiben die Koordination mit staatlichen Resettlement-Akteuren voran und sind in der Lage, nach Deutschland einreisende Flüchtlinge zu unterstützen. Diese Faktoren trugen zur Schaffung eines permanenten Resettlement-Programms bei. Die *Advocacy* trägt ferner dazu bei, dass humanitäre Aspekte und besondere Schutzbedürftigkeit bei deutschen Resettlement- und humanitären Aufnahmeprogrammen zentrale Auswahlkriterien bleiben.

Jenseits dieser politischen Faktoren beeinflussen auch **begrenzte personelle Kapazitäten bei den relevanten staatlichen Akteuren und bei den an Integration beteiligten staatlichen oder nichtstaatlichen Institutionen die Aufnahmezahlen**. Auch **praktische Überlegungen** zur Realisierbarkeit von Auswahlvertretungen, Sicherheitsüberprüfungen und Personalkapazitäten in den Konsulaten (zur Ausstellung von Visa) spielen eine Rolle. Kurzfristig können die Aufnahmezahlen aufgrund der hohen Zahl von Asylgesuchen nach »ungeregelter« Einreise, den verschiedenen existierenden Aufnahmeprogrammen und komplementärer Zugangswege (insbesondere Familienzusammenführungen) zunächst nur in geringem Umfang erhöht werden.

PERSPEKTIVEN FÜR EINE STÄRKERE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND HÖHERE AUFNAHMEZAHLEN

➔ **Denkbar sind eine leichte Erhöhung der Resettlementplätze und verstärkte politische Anstrengungen für internationale Koordinationsstrukturen**

Nach der Bundestagswahl im September 2021 laufen zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Textes (November 2022) die Koalitionsverhandlungen zur Regierungsbildung. Über die zukünftige Ausrichtung der Asylpolitik wurde dabei bislang noch keine Einigung erzielt. In einer Regierung unter Führung der SPD mit Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen und der FDP dürften Resettlement und (in geringerem Ausmaß) humanitäre Aufnahme nicht allzu umstritten sein. Inwiefern die neue Bundesregierung höhere Aufnahmezahlen befürworten wird, ist jedoch noch unklar. Da die

³⁴ Jochen Gaugele; Jörg Quoos. 2017. Merkel will einheitliche Regeln für Asylbewerber in der EU. Online abrufbar unter: <https://www.morgenpost.de/politik/article211938489/Merkel-will-Grenzkontrollen-auf-unbestimmte-Zeit-verlaengern.html> [15 Oktober 2021].

Aufnahmezahlen mit den weiterhin im Amt befindlichen Landesregierungen abgestimmt werden, ist mit einer gewissen Kontinuität zu rechnen. Die neue Bundesregierung könnte sich jedoch durchaus als offener für humanitäre Aufnahmeprogramme auf Länderebene erweisen.

Im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit würden sich höhere Aufnahmezahlen und eine bessere internationale Koordinierung voll und ganz mit den politischen Zielen der Bundesregierung decken. Schon jetzt ist die deutsche Politik eng mit der EU und dem UNHCR abgestimmt. Für Programme auf Bundesebene gibt das Innenministerium in der Regel einmal jährlich eine Richtlinie heraus, in der die Anzahl der Aufnahmeplätze sowie die infrage kommenden Erstzufluchtsländer und Herkunftsländer festgelegt sind. Dabei hält sich die deutsche Regierung an die von der Europäischen Kommission festgelegten Prioritäten und stimmt sich mit der französischen Regierung ab. Zudem tauschen Regierungsvertreter_innen mit dem UNHCR Informationen über Schwerpunktländer und -nationalitäten aus. Es bleibt abzuwarten, ob Deutschland bereit ist, politisches Kapital zu investieren, um eine stärkere internationale Zusammenarbeit auch gegenüber anderen Resettlement-Ländern zu bewerben. Im Jahr 2015 lotete das Auswärtige Amt unter seinen wichtigsten Partnern das Potenzial für ein internationales Resettlement-Bündnis zugunsten schutzbedürftiger Syrer_innen aus, verwarf die Idee aber letzten Endes. Angesichts der deutschen Anstrengungen für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik bestünde ein realistisches politisches Szenario für Deutschland in den nächsten Jahren darin, sich stärker für die Annahme des *EU Resettlement Framework* einzusetzen.

LÄNDERPROFIL: SCHWEDEN

RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHMEPROGRAMME: AKTUELLE TRENDS

→ In Schweden ist ein ständiges Resettlement-Programm für vom UNHCR empfohlene Flüchtlinge gut etabliert und sein Umfang ist seit Jahren stabil.

Das derzeitige Resettlement-Programm Schwedens besteht bereits seit 1950. Weil das Land im Verhältnis zu seiner Bevölkerungsgröße viele Flüchtlinge aufnimmt, gilt es als Vorreiter beim Resettlement. Infolge der zunehmenden Zahl Asylsuchender in Europa hob Schweden 2015 seine Aufnahmequote deutlich an, die lange Zeit bei 2.000 Personen gelegen hatte. Im Jahr 2018 wurde sie auf 5.000 Schutzsuchende jährlich festgelegt. Mit dem *Aliens Act* von 2005 hatten die schwedische Migrationsbehörde, das Arbeitsamt und die Bezirksverwaltungen Verteilungsquoten für die 21 schwedischen Provinzen (Län) festgelegt. Seit der Verabschiedung eines neuen Gesetzes im Jahr 2016 können Gemeinden die Aufnahme von Flüchtlingen nicht mehr verweigern.

Fast alle von Schweden im Wege des Resettlement aufgenommenen Flüchtlinge werden durch UNHCR vermittelt. Im Jahr 2021 evakuierte die Regierung zusätzlich zur üblichen Quote 700 Flüchtlinge direkt aus ihrem Herkunftsland

900

Schweden bietet bis zu 900 Plätze für Eilverfahren an (als Teil der jährlichen Aufnahmequote von 5.000 Personen).

► Quelle: UNHCR (2018)³⁵

1950

Schwedens Resettlementprogramm startete bereits 1950

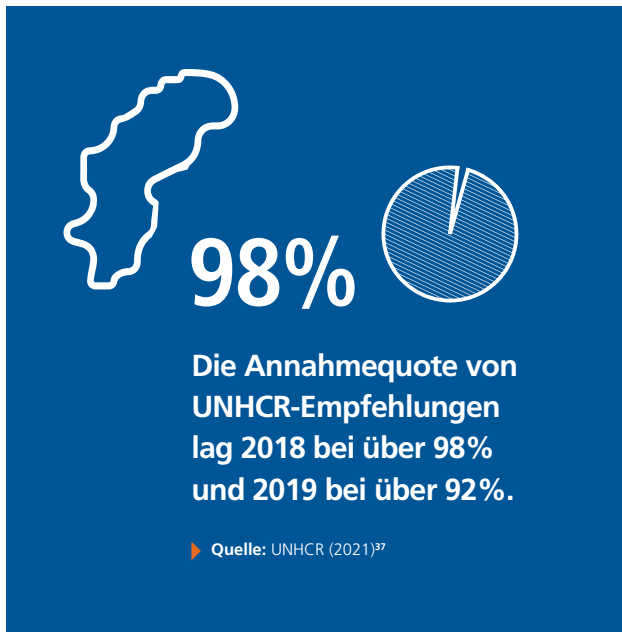
► Quelle: Swedish Migration Agency (2021)³⁶

Afghanistan. Allerdings wird Schweden in anderen bewaffneten Konflikten nicht zwangsläufig genauso verfahren – Schweden ist eng mit Afghanistan verbunden und hat bereits relativ viele Flüchtlinge aus dem Land aufgenommen. Zudem erklärte Ministerpräsident Stefan Löfven, Schweden werde nicht so viele Asylsuchende aus Afghanistan aufnehmen wie 2015 aus Syrien – obwohl einige Gemeinden ausdrücklich zugesagt hatten, weitere afghanische Flüchtlinge aufzunehmen.

Schweden ermöglicht die Aufnahme mehrerer hundert Personen als »Notfälle« über die *Priority Global Quota for Resettlement*. Diese Kategorie umfasst UNHCR-vermitteltes Resettlement, für das keine zusätzlichen Kriterien wie Herkunftsland formuliert sind (*unearmarked* – 600 von 5.000 Plätzen im Jahr 2019 und mindestens 700 evakuierte Afghan_innen im Jahr 2021). Es ist das bislang **größte Programm dieser Art ohne geografische oder zeitliche Einschränkungen und verschafft dem UNHCR eine relativ hohe Flexibilität**. Wenn diese Plätze nicht für Notfälle benötigt werden, werden sie in Absprache mit dem UNHCR mit anderen Flüchtlingen besetzt. Schweden hat keine weiteren Teilquoten festgelegt, aber der Großteil der Plätze ist für eine bestimmte Anzahl an Personen aus

³⁵ UNHCR. 2018. Resettlement Handbook – Country Chapter Sweden. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/3c5e5a219.pdf> [01 November 2021].

³⁶ Swedish Migration Agency. 2021. The Swedish resettlement programme. Online abrufbar unter: <https://www.migrationsverket.se/English/Aboutthe-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme.html> [01 November 2021].



bestimmten Herkunftsländern oder -regionen vorgesehen. Die meisten umgesiedelten Flüchtlinge erhalten **vor ihrer Ankunft ein dauerhaftes Bleiberecht**.

Die Dauer der Aufnahmeverfahren von der Empfehlung des UNHCR bis zur tatsächlichen Ankunft variiert je nach Erstzufluchtsland und Herkunftsland der Flüchtlinge und beträgt in der Regel etwa zwei Jahre. Abgesehen von einer Überprüfung durch die Sicherheitspolizei (Säkerhetspolisen, dem schwedischen Nachrichtendienst) sind in diesem Prozess keine weiteren Kontrollen notwendig. **Schweden wählt Flüchtlinge nicht nur durch persönliche Auswahlreisen im Erstzufluchtsland für Resettlement aus, sondern entscheidet sich auch auf Grundlage von Dossiers, in denen der UNHCR Dokumente bereitstellt. Dadurch ist eine schnellere, flexiblere Bearbeitung möglich.** In Ausnahmefällen können schwedische Botschaften oder Auslandsvertretungen auch Fälle unabhängig vom UNHCR einreichen. Private Aufnahmeprogramme gibt es in Schweden nicht. Wenn Unternehmen umgesiedelte Flüchtlinge mit spezifischen beruflichen Fähigkeiten einstellen wollen, arbeiten sie auf Einzelfallbasis mit dem UNHCR und der Regierung zusammen.

Die Zivilgesellschaft spielt bei den offiziellen Resettlement-Verfahren eine untergeordnete Rolle – allgemein wird davon ausgegangen, dass dies in einem Sozialstaat mit einem gut aufgestellten Resettlement-Programm in die Zuständigkeit der Regierung fällt. Die schwedischen Gemeinden kümmern sich um die Integration von Flüchtlingen und zögern mitunter, engagierten zivilgesellschaftlichen Akteuren Zuständigkeiten zu übertragen – unter anderem, um inkonsistente Vorgehensweisen zu vermeiden.

EINFLUSSFAKTOREN AUF RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME IN SCHWEDEN

→ Die schwedische Regierung setzte sich traditionell für mehr Resettlementplätze ein. Sie ist allerdings zurückhaltender geworden angesichts eines politischen Umfelds, in dem Migration seit 2015 zunehmend kontrovers diskutiert wird.

Fast alle Regierungsvertreter_innen befürworten Schwedens Resettlement-Programm, und die Regierung hat Resettlement bislang immer als ein Instrument zum Schutz von Flüchtlingen und zur Verantwortungsteilung angepriesen. Inzwischen ist die Regierung aber zurückhaltender geworden, sich für eine Erhöhung der Resettlementzahlen auszusprechen. Auch allgemein in ihrer Asylpolitik wird sie vorsichtig restriktiver, nachdem die hohe Anzahl »ungezogener« Einreisen die öffentliche Meinung beeinflusst haben und immer mehr Menschen einer liberalen Asylpolitik kritisch gegenüberstehen.

Die sozialdemokratische Regierung, die seit 2014 an der Macht ist, stellte die Verfahren und die höheren Quoten niemals infrage, da die Anzahl umgesiedelter Flüchtlinge stets niedriger war als die von Flüchtlingen, die über andere Asylverfahren ins Land kamen. Sie argumentiert, dass Resettlement eine vorhersehbare und geordnete Verfahrensweise sei, die denen Schutz biete, die sonst keinen Schutz erhalten würden, und durch die die Verantwortung weltweit geteilt wird. In Schweden sind jedoch keine Impulse oder ein unmittelbarer politischer Wille zu erkennen, die Quote weiter zu erhöhen, solange andere europäische Länder nicht mitziehen. Die Regierung zögert auch, sich zu den Themen Migration und Asyl eindeutig zu positionieren, um öffentliche Gegenreaktionen zu vermeiden und Kompromisse zu ermöglichen. Die Erhöhung der Aufnahmezahlen in den letzten Jahren wird als ausgleichende Maßnahme gesehen, um ein positives Signal an diejenigen Wähler_innen zu senden, die Migration befürworten. Hintergrund ist, dass die Regierung gleichzeitig strengere Maßnahmen eingeführt hat, um die Anzahl der »ungeregelte« einreisenden Asylsuchenden zu reduzieren. **Schwedens Reaktion auf die aktuelle Lage in Afghanistan** (Resettlement von Flüchtlingen als Notfälle, gekoppelt an die Ankündigung, dass sich die Ereignisse von 2015 nicht wiederholen würden) **zeigt, dass die schwedische Regierung ihre Vorreiterrolle beim Resettlement nicht weiter ausbauen will – auch um öffentliche Gegenreaktionen zu vermeiden.**

Vor allem in entlegeneren Regionen Schwedens haben sich viele Gemeinden bereit erklärt, mehr Flüchtlinge aufzunehmen, nicht zuletzt um dem Bevölkerungsschwund in ländlichen Gebieten entgegenzuwirken. In einigen Gemeinden – vor allem in größeren Städten – gibt es jedoch auch Kritiker_innen, die Bedenken hinsichtlich unzureichender Kapazitäten äußern, was ein Grund sein könnte, warum die Aufnahmezahlen nicht noch weiter erhöht wurden. Angesichts der Gesetzgebung zur Verteilung von Flüchtlingen im

³⁷ UNHCR. 2021. Resettlement Data. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [01 November 2021].

Land besteht die Sorge, dass die unterschiedlichen Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Flexibilität bei Verfahren und Quoten erleichtert es der schwedischen Regierung, die gesteckten Ziele tatsächlich zu erreichen. Als zum Beispiel während der COVID-19-Pandemie strikte Reisebeschränkungen herrschten, ermöglichte Schweden den Antragsstellern, Resettlementanträge mit einem Dossier zu begründen und verzichtete auf persönliche Befragungen im Erstzufluchtsland. Obwohl das schwedische Resettlement-Programm zwischen April und Juli 2020 vollständig zum Erliegen kam, siedelte Schweden in demselben Jahr 3.599 Flüchtlinge um – fast 72 Prozent seiner Quote. Die nicht genutzten Plätze wurden auf 2021 übertragen, sodass insgesamt 6.401 Flüchtlinge aufgenommen werden sollten. Dass die Evakuierung von Afghan_innen mit dem Resettlement verrechnet wurde, um die Aufnahmequote zu erreichen, ist ein weiteres Beispiel für die Flexibilität des schwedischen Ansatzes.

Die rasante, signifikante Steigerung der Resettlementzahlen seit 2015 zeigt, in welchem Tempo die Regierung in der Lage ist, Kapazitäten, erforderliche Finanzierung und Personal aufzustocken – wenn sie es denn will. Potenzielle administrative Hürden (unzureichende Sprachkenntnisse, langsame Informationsflüsse, notwendige Verwaltungsaufgaben, die Verfahren ausbremsen) hatten vermutlich keinen Einfluss auf die Gesamtzahl der Resettlementplätze.

PERSPEKTIVEN FÜR EINE STÄRKERE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND HÖHERE AUFNAHMEZAHLEN

→ **Schweden wird sich weiterhin aktiv an der internationalen Zusammenarbeit beteiligen. Ob das Land künftig mehr Resettlement- und humanitäre Aufnahmeplätze anbieten wird, hängt jedoch von den Zusagen anderer europäischer Länder ab.**

Schweden stellt bereits vergleichsweise viele Resettlementplätze und gilt in dieser Hinsicht als Vorreiter. Für ein noch höheres Engagement des Landes sind vermutlich gemeinsame Konzepte und Initiativen auf EU-Ebene notwendig. Wenn es um die internationale Abstimmung stärkerer Verpflichtungen geht, zum Beispiel für höhere Quoten, scheint für Schweden das Engagement anderer EU-Mitgliedstaaten als direkter Vergleich entscheidend zu sein. Das Land hat sich aktiv an zahlreichen Initiativen beteiligt und seine Erfahrungen und Erkenntnisse weitergegeben, um funktionierende Ansätze auszuweiten und insbesondere auf europäischer Ebene andere Staaten dazu zu motivieren, beim Resettlement aktiv(er) zu werden. So leitete Schweden unter anderem das EU-FRANK-Projekt (2016–2020) und kooperierte mit seinen europäischen Partnern. Das Projekt brachte Forschungsinitiativen hervor und führte zu einem multilateralen Austausch in Form von Schulungen sowie einem verbesserten Monitoring. Zudem beteiligten sich mehr

europäische Länder auch in kleinerem Umfang an Resettlement. Das Projekt führte allerdings nicht zu einem europäischen Durchbruch.

Schweden erkennt das Engagement der USA und Kanadas als außereuropäische Partner an, sieht es jedoch nicht als direkte Bezugsgröße. Gleichwohl wird sich Schweden weiterhin engagieren, mit anderen Aufnahmeländern zusammenarbeiten und sich an wichtigen multilateralen Initiativen beteiligen, falls diese zustande kommen. Seit ihrer Einführung 1995 nimmt Schweden an den *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* (ATCR) teil; 2009–2010 übernahm das Land sowohl den Vorsitz bei diesen Konsultationen als auch in der Resettlement-Arbeitsgruppe.³⁸

Was den Wissensaustausch betrifft, könnte Schweden sich seine Offenheit und sein Engagement zunutze machen und sich in Zukunft auf multilateraler Ebene über Erfahrungen und inspirierende Ideen austauschen und hier beispielsweise auf dem EU-FRANK-Projekt aufbauen. Ein Netzwerk von Akteuren, die direkt an Integrationsprozessen beteiligt sind, könnte als neuer Einstiegspunkt dienen. Schwedische Gemeinden könnten zum Beispiel mit NGOs zusammengebracht werden, die in anderen Ländern Erfahrungen mit Integrationsprozessen gesammelt haben. Darüber hinaus könnte sich Schweden noch stärker engagieren, indem es Resettlement aktiv über seine Botschaften unterstützt und zum Beispiel Kapazitäten gemeinsam mit anderen EU-Mitgliedstaaten nutzt.

³⁸ UNHCR. 2019. The History of Resettlement: Celebrating 25 Years of the ATCR. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/5d1633657.pdf> [01 November 2021].

LÄNDERPROFIL: USA

RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHMEPROGRAMME: AKTUELLE TRENDS

→ Die Trump-Administration reduzierte die Aufnahme von Flüchtlingen drastisch. Derzeit bemühen sich die USA, ihr Image als wichtigstes Aufnahmeland der Welt wieder aufzubauen.

Die USA waren schon immer weltweit Spitzenreiter bei Resettlement und humanitärer Aufnahme – kein anderes Land hat bislang ebenso viele Flüchtlinge umgesiedelt. **Ab 2017 verlor das US-Resettlement-System die parteiübergreifende Unterstützung – und damit seine globale Führungsrolle – und wurde von der Trump-Regierung demontiert.** Seit 2017 sank die festgelegte Obergrenze für Flüchtlingsaufnahmen kontinuierlich – von dem historischen Durchschnitt von fast 79.000 Personen jährlich auf 18.000 im Haushaltsjahr 2020 – die niedrigste Zahl in der Geschichte des *U.S. Refugee Admissions Program* (USRAP). Das ohnehin schon durch drastische Kürzungen geschwächte Programm erlebte durch die COVID-19-Pandemie einen weiteren Rückschlag. So wurden im Jahr 2020 nur 5.459 Personen über den UNHCR umgesiedelt – das entspricht 8,6 Prozent der im Jahr 2016 in die USA umgesiedelten Flüchtlinge.

Kurz nach der Amtsübernahme betonte die Biden-Regierung die Bedeutung von Resettlement. **Im Februar 2021 sicherte Präsident Biden zu, 2021 insgesamt 62.500 Flüchtlinge und im Haushaltsjahr 2022, das am 1. Oktober 2021 beginnt, 125.000 Flüchtlinge aufzunehmen.** Im Haushaltsjahr 2021 blieb die US-Regierung aller-

78.865

Zwischen 1975 und 2017 wurden jedes Jahr durchschnittlich 78.865 Flüchtlinge aufgenommen.



Quelle: Department of State (2021)⁴⁰

dings deutlich hinter diesem Ziel zurück und nahm lediglich 11.411 Flüchtlinge auf. Es ist fraglich, ob das Land sein ehrgeiziges Ziel für 2022 erreichen kann angesichts der Bedarfe verschiedener Akteure beim Wiederaufbau der ausgedünnten Infrastruktur des Programms: In den letzten vier Jahren mussten zahlreiche Aufnahme- und Integrationsbeauftragte – einschließlich der staatlich akkreditierten Resettlementorganisationen (*National Refugee Resettlement Agencies*) – Personal entlassen und Dienststellen schließen. Dies führte nicht nur zu einem enormen Rückstau bei den Aufnahmen, sondern auch zum Verlust institutionellen Wissens.

Die USA ordnen Flüchtlinge in drei Prioritätskategorien ein: Prioritätsgruppe 1 (P1) umfasst Personen, die vom UNHCR oder bestimmten NGOs oder Botschaften vorgeschlagen werden; zu Prioritätsgruppe 2 (P2) gehören Gruppen mit besonderen humanitären Schutzbedarfen sowie bestimmte Nationalitäten; als Prioritätsgruppe 3 (P3) gelten Familienzusammenführungen. Zudem sind spezielle Aufnahmeplätze für bestimmte Länder vorgesehen, in erster Linie *Special Immigrant Visas* (SIV) für irakische und afghanische Staatsangehörige. Seit 2017 kommt die überwiegende Mehrheit der umgesiedelten Flüchtlinge aus der Demokratischen Republik Kongo, gefolgt von Myanmar.

60,3%



Zwischen 2003 und August 2021 siedelten die USA 60,3 % aller über den UNHCR vermittelten Flüchtlinge weltweit um.

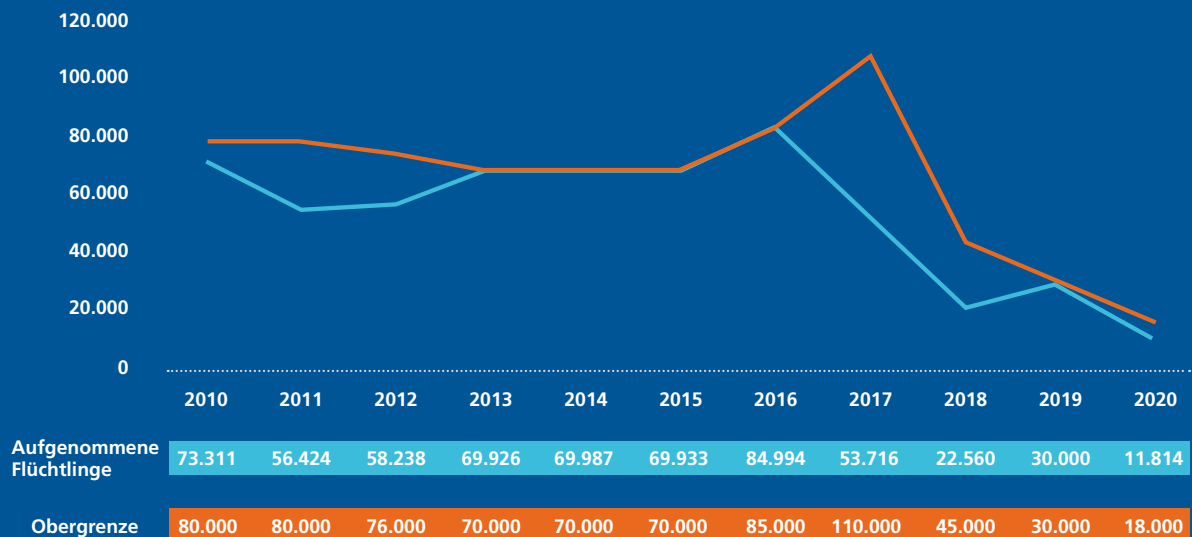
Quelle: UNHCR³⁹

³⁹ UNHCR. N.d. Resettlement Data. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [01 November 2021].

⁴⁰ Department of State. 2021. Summary of Refugee Admissions. Online abrufbar unter: <https://www.wrapsnet.org/documents/Refugee%20Admissions%20Report%20as%20of%2030%20Sep%202021.xlsx> [01 November 2021].



Abbildung 10: Obergrenzen und tatsächliche Aufnahmen von Flüchtlingen



Quelle: Refugee Processing Center (2021)⁴¹

Die Dauer der Aufnahmeverfahren von der Empfehlung bis zur tatsächlichen Ankunft variiert je nach Erstzufluchtsland und Herkunftsland der Flüchtlinge sowie US-Bundesstaat und Resettlement-Behörde und beträgt zwischen einem und drei Jahren. Der Überprüfungsprozess erfolgt ausschließlich in Form von Interviews und gilt als besonders umfangreich und zeitaufwendig. Dringlichkeitsverfahren gibt es in den USA nicht. Allerdings besteht die (eingeschränkte) Möglichkeit, Verfahren zu beschleunigen und auf vier bis sechs Monate zu verkürzen.

NGOs spielen im gesamten Verfahren eine wichtige Rolle, auch bei der Bearbeitung von Fällen im Ausland. Im Jahr 1980 schrieb der Kongress das Engagement vieler religionsgebundener Organisationen formell fest; einige von ihnen gehören auch heute noch zu den insgesamt neun offiziellen *Resettlement Agencies*. Dieser Multi-Akteur-Ansatz wurde in den vier Jahren der Trump-Administration durch die Kürzung finanzieller Mittel stark behindert. Im Hinblick auf komplementäre Zugangswege existieren verschiedene Modelle der *Public-private-Partnership* sowie *Community*

Sponsorship Programme mit einer geteilten Verantwortung von Regierung und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Zum Beispiel bieten Universitäten und Stiftungen Stipendien für Flüchtlinge an. Öffentliche und private gemeinnützige Organisationen können Flüchtlingen nach ihrer Ankunft 30 bis 90 Tage lang finanziell unterstützen und bei der Arbeitssuche helfen.

Zuletzt hat die Lage in Afghanistan die Aufmerksamkeit wieder verstärkt auf Resettlement gelenkt. **Nach der Machtübernahme der Taliban diskutiert die US-amerikanische Öffentlichkeit zunehmend über die Aufnahme afghanischer Flüchtlinge und zeigt Mitgefühl.** Die Abgrenzung zwischen Evakuierung und Resettlement ist jedoch nach wie vor unscharf. So bezeichnen sowohl die Öffentlichkeit als auch die Regierung Evakuierungen aus dem Herkunftsland als »Resettlement von Inlandsflüchtlungen« (*in-country resettlement*) – beispielsweise von Personen, die aus der ehemaligen Sowjetunion, Kuba oder dem Irak stammen. Die USA haben bereits über 120.000 Afghan_innen aus Kabul evakuiert und erklärt, weitere SIVs auszustellen. Zudem könnten bestimmte Afghan_innen als P2 eingestuft werden, wenn sie keinen Anspruch auf ein SIV haben. Des Weiteren fragten die USA verschiedene Länder – unter anderem Uganda –, ob diese Flüchtlinge aus Afghanistan aufnehmen könnten, bevor sie in ein anderes Land umgesiedelt werden. Im Oktober 2021 ernannte die US-Regierung einen Sonderbeauftragten für Resettlement und Relocation von Afghan_innen.

⁴¹ Refugee Processing Center. 2021. Refugee Admissions Report. Online abrufbar unter: <https://www.wrapsnet.org/documents/PRM%20Refugee%20Admissions%20Report%20as%20of%2031%20Oct%202021.xlsx>; Refugee Processing Center. 2021. Refugee Arrivals by State and Nationality. Online abrufbar unter: <https://www.wrapsnet.org/documents/Refugee%20Arrivals%20by%20State%20and%20Nationality%20as%20of%2031%20Oct%202021.pdf> [01 November 2021].

EINFLUSSFAKTOREN AUF RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHME IN DEN USA

→ **Jahrzehntelang herrschte im Kongress parteiübergreifender Konsens zu Resettlement. Nun ist das Thema erstmalig von Parteiinteressen und einer einwanderungsfeindlichen Politik überlagert.**

Viele Jahrzehnte lang wurde Resettlement sowohl von der Gesellschaft als auch von den beiden politischen Lagern unterstützt. Zuletzt kam es jedoch zu Reibereien zwischen Politiker_innen, und zwar eher auf bundesstaatlicher als auf nationaler Ebene und zu der Frage, ob ambitionierte Obergrenzen festgelegt werden sollten (die in der Realität dann nicht erreicht werden) oder die prognostizierten jährlichen Aufnahmezahlen realistisch wiedergegeben werden sollten.

Seit der Wahlperiode 2015–2016 ist die parteiübergreifende Unterstützung auf nationaler Ebene zurückgegangen. Wie in anderen Ländern war die Krise in Syrien ein entscheidender Moment. Doch anders als in Australien, Kanada und Europa veranlasste das Leid der syrischen Bevölkerung die US-Regierung nicht, die Anzahl ihrer Resettlement- und humanitären Aufnahmeplätze zu erhöhen. Stattdessen **instrumentalisierte Präsident Trump die Vertreibung und den Aufstieg der Terrormiliz »Islamischer Staat«, um Ängste über eine Zunahme des weltweiten Terrorismus zu schüren und Resettlement erstmals zum Wahlkampfthema zu machen.** Trotz hoher Standards bei der Sicherheitsprüfung von Flüchtlingen, die umgesiedelt werden sollen, sank die öffentliche Bereitschaft zur Unterstützung von Resettlement immer mehr. Sowohl die öffentliche Meinung als auch die tatsächlichen Aufnahmezahlen sind auch von den Herkunftsländern der Flüchtlinge abhängig: Die Trump-Regierung siedelte deutlich weniger Flüchtlinge aus überwiegend muslimisch geprägten Ländern des Nahen Ostens sowie aus Lateinamerika um, als durch die festgelegten Obergrenzen vorgesehen war.

Unter Präsident Biden dürften die Zahlen erheblich steigen, wie er es in seiner Wahlkampagne versprochen hat. Gleichzeitig steigt die Unterstützung für Resettlement in der Bevölkerung, wenn sie mit Situationen wie der in Afghanistan 2021 konfrontiert ist, vor allem, wenn es um Flüchtlinge geht, die Bindungen zu den USA haben. In der Vergangenheit gab es ähnliche Trends: **Sowohl humanitäre als auch geostrategische Erwägungen zu Herkunfts- oder Erstzufluchtsländern waren stets treibende Faktoren für Resettlement-Programme.** So werden schätzungsweise 70 bis 75 Prozent der Flüchtlinge aus Herkunftsländern umgesiedelt, in denen das US-Militär präsent ist. Militärische Führungskräfte betonen, wie wichtig es sei, die Bevölkerung vor Ort durch Evakuierungen und Resettlement in Situationen wie derzeit in Afghanistan zu unterstützen, um die Glaubwürdigkeit der USA als zuverlässiger Partner zu bewahren und den Weg für eine zukünftige Zusammenarbeit zu ebnen.

Biden hat zwar finanzielle Mittel zur Unterstützung von Resettlement-Programmen bereitgestellt, aber es bleibt eine logistische Herausforderung, Strukturen wiederaufzubauen, Dienststellen wieder zu eröffnen und Mitarbeiter_innen einzustellen. Wenn die Aufnahmezahlen steigen sollen, müssen mehr Personal und finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden als während der Obama-Regierung. Abgesehen von drohenden (verfahrens-)technischen Hürden nach dem Zusammenbruch unter der Trump-Administration sind weitere Probleme entstanden. Vor allem **unzureichende Kapazitäten im Ausland und langwierige, komplizierte Sicherheitsüberprüfungen** verlangsamten die Resettlement-Verfahren erheblich. Gleichzeitig ermöglicht die Vielzahl verschiedener Programme und Zugangswege, etwa die Zulassung von *in-country resettlement* für Schutzsuchende aus bestimmten Herkunftsländern, eine gewisse Flexibilität.

PERSPEKTIVEN FÜR EINE STÄRKERE INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT UND HÖHERE AUFNAHMEZAHLEN

→ **Die USA beteiligen sich bereits intensiv an internationalen Austauschforen zu Resettlement und humanitärer Aufnahme.**

Im Zeitraum 2021–2022 haben die USA den Vorsitz der *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* (ATCR) sowie den Co-Vorsitz der *Priority Situations Core Group* inne. Das Land setzt sich für einen regen Erfahrungsaustausch zu Resettlement ein, zum Beispiel darüber, wie humanitäre und strategische Auswirkungen besser öffentlich kommuniziert werden können und wie Resettlement weltweit ausgebaut werden kann.

Gleichzeitig scheinen gemeinsame Verpflichtungen zu bestimmten Quoten oder Zahlen für die USA nicht infrage zu kommen – weder jetzt noch in absehbarer Zukunft. Die festgelegten jährlichen Obergrenzen sind nicht beeinflusst vom Engagement anderer Länder und generell eher eine ambitionierte Absichtserklärung. Die USA betrachten Resettlement als einen für jedes Land individuellen, selbstbestimmten Ansatz und sind der Ansicht, dass sie kaum dazu beitragen können, andere Länder zu Verpflichtungen zu bewegen. Dies basiert auf den Erfahrungen aus dem *Leaders' Summit on Refugees*, den Präsident Obama 2016 einberief. Damals versuchten die USA, andere Länder zu deutlich höheren Aufnahmezahlen zu bewegen. Doch viele Länder, die zunächst höhere Zahlen zugesichert hatten, machten später einen Rückzieher. Dennoch könnten die USA – unabhängig vom UNHCR – in Zukunft weitere bilaterale Abkommen mit anderen Aufnahmeländern schließen. Dabei könnten sie auf die Erfahrungen aus dem bilateralen Abkommen mit Australien bauen: Die im Jahr 2016 abgeschlossene US-australische Vereinbarung ist nicht bindend und betrifft das Resettlement von Schutzsuchenden aus Nauru und Papua-Neuguinea in die USA sowie von Flüchtlingen aus Costa Rica nach Australien.

Die nächsten Jahre werden ausschlaggebend dafür sein, ob sich die USA wieder als verlässlicher, engagierter Akteur bei Resettlement und humanitärer Aufnahme etablieren können. Die Aussichten für höhere Resettlement- und humanitäre Aufnahmezahlen sind generell gut, auch wenn die jeweils aktuelle Regierung die Möglichkeiten beeinflussen wird. Da ein parteiübergreifender Konsens nicht mehr garantiert werden kann, hängen politische Entscheidungen und ihre Umsetzung vor allem davon ab, wie schnell die Biden-Regierung ihre Versprechen in die Tat umsetzen kann und wie die Wahlen zum Repräsentantenhaus und zum Senat im November 2022 ausgehen. Zu große internationale Verpflichtungen und zu hohe Aufnahmezahlen könnten Widerstände hervorrufen, vor allem bei den Republikaner_innen. Die Fronten sind allerdings vermutlich nicht so verhärtet, wie gemeinhin angenommen wird: Auf Bundesebene wurde das Resettlement-Programm unter der Trump-Administration weiterhin unterstützt. Dies zeigte sich an der heftigen Gegenreaktion auf eine Anordnung des Präsidenten, nach der die Bundesstaaten und lokalen Regierungen gezwungen wären, auf Bundesebene getroffenen Resettlement-Entscheidungen zuzustimmen. Nun plant die Biden-Regierung, *Private/Community Sponsorship* Programme auszuweiten (und dafür Kanadas Erfahrungen zu nutzen); ein Pilotprogramm soll im Januar 2022 starten. Damit könnte das Engagement von Einzelpersonen gefördert werden – wenn Schulungen, Monitoring und Evaluierungen durchgeführt werden und die Programme angemessen unterstützt werden.

ANNEX B: RESETTLEMENT UND HUMANITÄRE AUFNAHMEZAHLEN



Abbildung 1: Anteil neuer Resettlement-Aufnahmen (UNHCR Empfehlungen) im Verhältnis zur Bevölkerung des Aufnahmelandes (in Prozent)⁴²

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt 2015–2019
Australien⁴³ Bevölkerung: 25,2 Mio.	0.02%	0.03%	0.02%	0.01%	0.01%	0.00%	0.02%
Kanada Bevölkerung: 37,4 Mio.	0.03%	0.06%	0.02%	0.02%	0.02%	0.01%	0.03%
Deutschland Bevölkerung: 83,5 Mio.	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.001%
Frankreich Bevölkerung: 65,1 Mio.	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.00%	0.004%
Schweden Bevölkerung: 10 Mio.	0.02%	0.02%	0.03%	0.05%	0.05%	0.04%	0.03%
USA Bevölkerung: 329,1 Mio.	0.02%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%	0.00%	0.01%

⁴² UNHCR. O. D. Resettlement Data. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [15 October 2021].

⁴³ Was die Bevölkerung der Länder in dieser Tabelle betrifft, so haben wir die Schätzungen der Weltbank für 2019 verwendet, da unsere Berechnungen der Jahresdurchschnitte die Zeit vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie betrachten. The World Bank. 2021. Population, total. Online abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> [01 November 2021].



Abbildung 2: Anteil neuer Aufnahmen durch Resettlement und humanitäre Aufnahmen im Verhältnis zur Bevölkerung des Aufnahmelandes

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt 2015–2019
Australien ⁴⁴	0.07%	0.07%	0.09%	0.07%	0.05%	0.04%	0.07%
Kanada ⁴⁵	0.05%	0.12%	0.07%	0.07%	0.08%	0.02%	0.08%
Deutschland ⁴⁶	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.00%	0.003%
Frankreich	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%	0.01%	0.00%	0.005%
Schweden ⁴⁷	0.02%	0.02%	0.03%	0.05%	0.05%	0.04%	0.03%
USA ⁴⁸	0.02%	0.03%	0.02%	0.01%	0.01%	0.00%	0.02%



Abbildung 3: Resettlement und humanitäre Aufnahme – Länderinformationen

	Top 3 Aufnahmeland ⁴⁹	Zusätzliche Auswahlkriterien neben UNHCR Resettlement- kriterien	Eilverfahren (ja/nein)	Zusagen ⁴⁹ (Anzahl Personen)						
				2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ø 2015 –2019
Australien	Irak, Afghanistan, Demokratische Republik Kongo (DRK)	Ja ⁵¹	ja, Unterkategorie des <i>emergency rescue</i> -Visa für Flüchtlinge ⁵²	n.v. ⁵³	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	9.963	n.v.
Kanada	Syrien, Irak, DRK	nur 5% mit erhöhtem medizinischem Bedarf; keine unbegleiteten Minderjährigen (Ausnahme für Familienzusammenführung) ⁵³	ja, bis zu 100 Personen im Rahmen des <i>urgent protection</i> Programms, (entspricht der UNHCR <i>emergency</i> -Kategorie) ⁵⁵	11.000– 14.000 ⁵⁶	41.000– 46.000 ⁵⁷	25.000 ⁵⁸	27.000 ⁵⁹	29.150 ⁶⁰	31.700 ⁶¹	27.430
Deutschland	Syrien, Sudan, Somalia	Ja ⁶²	nein, aber dringende Fälle können außerhalb vom Resettlement- Programm aufgenommen werden ⁶³	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.
Frankreich	Syrien, Sudan, Eritrea	Nein ⁶⁴	nein, aber dringende Fälle können priorisiert werden ⁶⁵	600 ⁶⁶	10.000	10.000	10.000	5.000	4.120	4.120
Schweden	Syrien, DRK, Eritrea	Nein ⁶⁷	Ja ⁶⁸	1.900 ⁶⁹	1.900	3.400	5.000	5.000	5.000	3.440
USA	DRK, Myanmar, Syrien	Nein ⁷⁰	Nein ⁷¹	70.000 ⁷²	85.000	110.000	45.000	30.000	18.000	68.000

Abbildung 4: Anzahl der Plätze für Resettlement und humanitäre Aufnahme in den weltweit wichtigsten Aufnahmelandern

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitt 2015–2019
Australien ⁷³	17.393	21.703	21.703	16.901	11.976	9.963	17.935
Kanada ⁷⁴	19.490	46.300	26.580	27.805	30.070	9.230	30.049
Deutschland ⁷⁵	511	1.239	3.016	3.200	4.889	1.679	2.571
Frankreich	700 ⁷⁶	1.328 ⁷⁷	2.505 ⁷⁸	5.109 ⁷⁹	4.544 ⁸⁰	1.211 ⁸¹	2.837
Schweden ⁸²	1.808	1.868	3.346	4.871	4.993	3.567	3.377
USA ⁸³	69.933	84.995	53.716	22.491	30.000	6.740	52.227
Gesamt	109.835	157.433	110.866	80.377	86.472	32.390	108.997

- 44 Refugee Council of Australia. 2021. Rebuilding a Responsive and Strategic Program - Response to the Australian Government Discussion Paper on the 2021-2022 Humanitarian Program. Online abrufbar unter: https://www.refugeecouncil.org.au/wp-content/uploads/2021/06/2021-22_Humanitarian_Program_RCOA_submission.pdf [01 November 2021].
- 45 Immigration, Refugees and Citizenship Canada. O. D. Permanent Residents – Monthly IRCC Updates. Online abrufbar unter: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/f7e5498e-0ad8-4417-85c9-9b8aff9b9eda> [01 November 2021].
- 46 Caritas Deutschland. O. D. Resettlement.de. Online abrufbar unter: <https://resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/>; Deutscher Bundestag. 2020. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Lechte, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 19/19808), Drucksache 19/20694. Online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/206/1920694.pdf> [01 November 2021].
- 47 UNCHR. 2021. Resettlement Data. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [01 November 2021].
- 48 National Immigration Forum. 2020. Factsheet: U.S. Refugee Resettlement. Online abrufbar unter: https://immigrationforum.org/wp-content/uploads/2020/09/Refugee-Factsheet_Final_Updated-FY20.pdf [01 November 2021].
- 49 UNCHR. 2021. Resettlement Data. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [01 November 2021].
- 50 Mehrere Länder formulieren jährliche Zielvorgaben (einige davon werden als Obergrenzen bezeichnet, was eine Maximalzahl impliziert), die erheblich von den tatsächlichen Aufnahmezahlen abweichen können (die in dem übergeordneten Analysepapier dargestellt werden).
- 51 UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook Australia Country Chapter. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/3c5e542d4/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-australia.html> [01 November 2021].
- 52 Ebd.
- 53 Australien hat 2020 zum ersten Mal den Begriff der »Obergrenze« eingeführt.
- 54 UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook Canada Country Chapter. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/3c5e55594/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-canada.html> [01 November 2021].
- 55 Ebd.
- 56 Immigration, Refugees and Citizenship Canada. 2016. Annual Report to Parliament on Immigration 2016. Online abrufbar unter: <https://www.canada.ca/content/dam/ircc/migration/ircc/english/pdf/pub/annual-report-2016.pdf> [01 November 2021].
- 57 Government of Canada. 2016. Notice – Supplementary Information 2016 Immigration Levels Plan. Online abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/notices/notice-supplementary-information-2016-immigration-levels-plan.html> [01 November 2021].
- 58 UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook Canada Country Chapter. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/3c5e55594/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-canada.html> [01 November 2021].
- 59 Ebd.
- 60 UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook Canada Country Chapter. Online abrufbar unter: <https://issbc.org/our-resource/refugees-the-big-picture> [01 November 2021].
- 61 Ebd.
- 62 UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook Germany Country Chapter. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/5162b3bc9.html> [01 November 2021].
- 63 Ebd.
- 64 UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook France Country Chapter. Online abrufbar unter <https://www.unhcr.org/5322ca479.html> [01 November 2021].
- 65 Ebd.
- 66 European Migration Network. 2016. Réseau européen des migrations. Programme de réinstallation et d'admission humanitaire en Europe – qu'est-ce qui fonctionne? Online abrufbar unter: www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/102770/810993/file/REM_Rapport-de-synthese_Reinstallation.pdf [01 November 2021].
- 67 UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook Sweden Country Chapter. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/3c5e5a219.pdf> [01 November 2021].
- 68 Ebd.
- 69 Ebd.
- 70 UNHCR. 2018. UNHCR Resettlement Handbook USA Country Chapter. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/3c5e5a764.html> [01 November 2021].
- 71 Ebd.
- 72 Für die von der US-Regierung festgelegten jährlichen Obergrenzen haben wir den Refugee Admissions Report vom 30. September 2021 verwendet. Refugee Processing Center. 2021. Refugee Admissions Report as of September 30, 2021. Online abrufbar unter: <http://www.wrapsnet.org/admissions-and-arrivals/> [15 Oktober 2021].
- 73 Refugee Council of Australia. 2021. Rebuilding a Responsive and Strategic Program – Response to the Australian Government Discussion Paper on the 2021–2022 Humanitarian Program. Online abrufbar unter: https://www.refugeecouncil.org.au/wp-content/uploads/2021/06/2021-22_Humanitarian_Program_RCOA_submission.pdf [01 November 2021].
- 74 Immigration, Refugees and Citizenship Canada. O. D. Permanent Residents – Monthly IRCC Updates. Online abrufbar unter: <https://open.canada.ca/data/en/dataset/f7e5498e-0ad8-4417-85c9-9b8aff9b9eda> [01 November 2021].
- 75 Caritas Deutschland. O. D. Resettlement.de. Online abrufbar unter: <https://resettlement.de/aktuelle-aufnahmen/>; Deutscher Bundestag. 2020. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Lechte, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 19/19808), Drucksache 19/20694. Online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/206/1920694.pdf> [01 November 2021].
- 76 Zwischen 2015 und 2017 sind die Daten zu Resettlement und humanitärer Aufnahme aus Frankreich vage und werden von verschiedenen Quellen, auch von der französischen Regierung, unterschiedlich gemeldet. Wir verwenden daher die Resettlement-Daten des UNHCR für 2015–2017, obwohl die französische Regierung niedrigere Aufnahmezahlen an Eurostat gemeldet hat. UNHCR. O. D. Resettlement Data Finder. Online abrufbar unter: <https://rsq.unhcr.org/en/#Rc1c> [01 November 2021].
- 77 UNHCR. O. D. Resettlement Data Finder. Online abrufbar unter: <https://rsq.unhcr.org/en/#Rc1c> [01 November 2021].
- 78 Ebd.
- 79 Ministère de l'Intérieur. 2021. Les chiffres clés de l'immigration 2019. Online abrufbar unter: https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/128480/1025014/file/2150293-Chiffres_cles_WEB.pdf [01 November 2021].
- 80 Ebd.
- 81 Eurostat. O. D. Eurostat Data Browser. Online abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00195/default/table?lang=en> [01 November 2021].
- 82 UNCHR. 2021. Resettlement Data. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [01 November 2021].
- 83 National Immigration Forum. 2020. Factsheet: U.S. Refugee Resettlement. Online abrufbar unter: https://immigrationforum.org/wp-content/uploads/2020/09/Refugee-Factsheet_Final_Updated-FY20.pdf [01 November 2021].

ANNEX C: INTERVIEWPARTNER

Land	Organisation	Position	Name
Australien	University of Melbourne	Assoziierte Professorin	Maria O'Sullivan
Australien	Refugee Council of Australia	Leitende Politikberaterin	Louise Olliff
Kanada	Canadian Council for Refugees (Jesuit Refugee Service)	Vorsitzender der Arbeitsgruppe: »Overseas Protection and Resettlement«	Hugo Ducharme
Kanada	UNHCR Canada	Leitender Referent für Resettlement	Michael Casasola
Kanada	Embassy of Canada to Germany and Immigration, Refugees and Citizenship Canada (Government of Canada)	Leiter des Bereichs Migration und Stellvertretender Direktor, Internationales Netzwerk	Vladislav Mijic
Kanada	Université Laval	Juniorprofessorin	Adèle Garnier
Frankreich	Forum Réfugiés-Cosi	/	/ ⁸⁴
Frankreich	Entraide Pierre Valdo	Projektleiter für Resettlement (Cheffe de projet reinstallation)	Isabelle Mestre
Deutschland	UNHCR Germany	Außerordentliche Referentin für Schutz (Associate Protection Officer)	Rebecca Einhoff
Deutschland	Deutscher Caritasverband	Referentin Flucht und Migration	Katharian Mayr
Schweden	Swedish Migration Agency (Migrationsverket)	Experte, Büro des Generaldirektors, Büro für internationale Angelegenheiten, EMN Europäisches Migrationsnetzwerk	Bernd Parusel
Schweden	Äre municipality	Leiter der Einwanderungsbehörde und Koordinatorin für nachhaltige Integration in der Gemeinde Äre	Kicki Lundström Persson und Anja Skälén
Schweden	Ministry of Justice	Direktorin der Abteilung für Migration	Director Division for Migration
USA	IRC	Leitende Referentin Policy & Advocacy	Alice Games
USA	University of North Texas	Professor	Idean Salehyan
International	UNHCR	Leitende Koordinatorin Resettlement	Michelle Alfaro
International	UNHCR	Referentin Resettlement, Europabüro	Nathalie Springuel

⁸⁴ Die Interviewpartner_in möchte anonym bleiben.

ANNEX D: BIBLIOGRAFIE⁸⁵

INTERNATIONAL

Bolter, Jessica, Susan Fratzke, Maria Belen Zanzuchi, Kate Hooper, Hanne Beirens, Lena Kainz, Nathan Benson, und Eliza Bateman.

2021. Refugee Resettlement and Complementary Pathways: Opportunities for Growth. MPI. Online abrufbar unter: <https://www.migrationpolicy.org/research/refugee-resettlement-complementary-pathways>.

Bolter, Jessica, Susan Fratzke, Lena Kainz, Hanne Beirens, und Emma Dorst. 2019. Refugee Sponsorship Programs: A Global State of Play and Opportunities for Investment. MPI. Online abrufbar unter: <https://www.migrationpolicy.org/research/refugee-sponsorship-programs-opportunities-investment>.

Fratzke, Susan, und Lena Kainz. 2020. The Next Generation of Refugee Resettlement in Europe: Ambitions for the Future and How to Realize Them. MPI. Online abrufbar unter: <https://www.migrationpolicy.org/research/next-generation-refugee-resettlement-europe>.

International Rescue Committee. 2020. The Impact of Government-Sponsored Refugee Resettlement a Meta Study of Findings from Six Countries. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/603e5d344.pdf>.

United Nations High Commissioner for Refugees. 2021. UNHCR Resettlement Handbook (Complete Publication). Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/46f7c0ee2/unhcr-resettlement-handbook-complete-publication.html>. [21 October 2021].

AUSTRALIEN

Australian Government, Department of Home Affairs. 2019. Discussion Paper Australia's Humanitarian Program 2019–20. Online abrufbar unter: <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/files/2019-20-discussion-paper.pdf>.

Australian Government, Department of Home Affairs. 2021. Discussion Paper Australia's Humanitarian Program 2021–22. Online abrufbar unter: <https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/files/2021-22-discussion-paper.pdf>.

O'Sullivan, Maria. 2016. The ethics of resettlement: Australia and the Asia-Pacific Region. *The International Journal of Human Rights*, 20:2, 241–263. Online abrufbar unter: <https://doi.org/10.1080/13642987.2015.1103523>.

Refugee Council of Australia et al. 2018. Joint Statement from Australia's Refugee Sector – A platform for Change: Reforming Australian Refugee Policy. Online abrufbar unter: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/A-Platform-for-Change-PDF.pdf>.

Refugee Council of Australia. 2020. 2020–21 Federal Budget: What it means for refugees and people seeking humanitarian protection, Online abrufbar unter: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-21-Budget-summary.pdf>.

Refugee Council of Australia. 2021. Rebuilding a Responsive and Strategic Program – Response to the Australian Government Discussion Paper on the 2021–2022 Humanitarian Program. Online abrufbar unter: https://www.refugeecouncil.org.au/wp-content/uploads/2021/06/2021-22_Humanitarian_Program_RCOA_submission.pdf.

KANADA

Garnier, Adèle, und Shauna Labman. 2021. Federal Election 2021: What the Conservatives Don't Understand about Refugee Resettlement. *The Conversation*. Online abrufbar unter: <http://theconversation.com/federal-election-2021-what-the-conservatives-dont-understand-about-refugee-resettlement-167033> [20 October 2021].

Harris, Kathleen. 2021. Canada Has Turned Back 4,400 Asylum Seekers in 5 Years | CBC News. *CBC*. Online abrufbar unter: <https://www.cbc.ca/news/politics/asylum-seekers-canada-us-trump-pandemic-1.5813211> [20 October 2021].

Immigration, Refugees and Citizenship Canada. 2021. Canada Expands Resettlement Program to Bring More Afghans to Safety. *News releases*, August 13. Online abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2021/08/canada-expands-resettlement-program-to-bring-more-afghans-to-safety.html>.

Immigration, Refugees and Citizenship Canada. 2021. Humanitarian Program for Afghan Nationals in Need of Resettlement: How the Program Works. Online abrufbar unter: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/afghanistan/special-measures/how-humanitarian-program.html>.

Macklin, Audrey, und Joshua Blum. 2021. Country Fiche CANADA. ASILE Global Asylum Governance and the European Union's Role. Online abrufbar unter: https://www.asileproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Country-Fiche_CANADA_Final_Pub.pdf.

Neuman, Keith. 2021. Private Refugee Sponsorship in CANADA 2021 Market Study. Environics Institute. Online abrufbar unter: <https://www.enviroinstitute.org/projects/project-details/private-refugee-sponsorship-in-canada---2021-market-study>.

Public Services and Procurement Canada Government of Canada. 2002-ongoing. Annual Report to Parliament on Immigration. Online abrufbar unter: <https://publications.gc.ca/site/eng/9.505769/publication.html>.

United Nations High Commissioner for Refugees. 2021. UNHCR - Refugee Statistics. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> [20 October 2021].

⁸⁵ Wenn nicht anders angegeben, wurden die URL aller Online-Quellen zuletzt am 15. Oktober aufgerufen..

FRANKREICH

Anadolu Agency. 2021. France's Macron Vows to Stop Afghan Migration with Robust EU Plan. *Daily Sabah*, August 17. Online abrufbar unter: <https://www.dailysabah.com/world/europe/frances-macron-vows-to-stop-afghan-migration-with-robust-eu-plan>.

European Migration Network. 2016. Programme de réinstallation et d'admission humanitaire en Europe – qu'est-ce qui fonctionne? Online abrufbar unter: www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/102770/810993/file/REM_Rapport-de-synthese_Reinstallation.pdf.

Forum Réfugiés. 2020. La réinstallation en France en 2019. Online abrufbar unter: <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-france/638-la-reinstallation-en-france-en-2019> [19 October 2021].

Forum Réfugiés. 2021. Réinstallation : la préparation au départ depuis le premier pays d'asile, un enjeu majeur pour l'intégration à l'arrivée. Online abrufbar unter: <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-france/939-reinstallation-la-preparation-au-depart-depuis-le-premier-pays-d-asile-un-enjeu-majeur-pour-l-integration-a-l-arrivee> [19 October 2021].

Ministère de l'intérieur – Direction générale des étrangers en France. 2021. S'engager pour l'accueil des réfugiés réinstallés. Présentation à destination des acteurs locaux. Online abrufbar unter: www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/126428/1010895/file/Plaquette_Reinstallation_fev2021_format_pageapage.pdf [19 October 2021].

Ministre de l'Intérieur. 2021. Instruction NOR : INTV2101167J Du 24 Février 2021 Relative Aux Orientations de La Politique Des Réfugiés Réinstallés Pour l'année 2021. Online abrufbar unter: www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/126614/1012381/file/Instruction-reinstallation-24-02-2021.pdf.

Radio France Internationale. 2021. Évacuation d'Afghanistan: l'heure est aussi au bilan pour l'armée française. *Radio France Internationale*, September 1. Online abrufbar unter: <https://www.rfi.fr/fr/france/20210901-%C3%A9vacuation-d-afghanistan-l-heure-est-aussi-au-bilan-pour-l-arm%C3%A9e-fran%C3%A7aise>.

Tardis, Matthieu. 2019. Another Story from the 'Refugee Crisis': Resettlement in Small Towns and Rural Areas in France. *Études de l'Ifri*. Online abrufbar unter: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/tardis_refugees_small_towns_france_2019.pdf.

United Nations High Commissioner for Refugees. 2018. UNHCR Resettlement Handbook: Country Chapter – France. UNHCR. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5322ca479/unhcr-resettlement-handbook-country-chapter-france.html>.

DEUTSCHLAND

Deutscher Bundestag. 2020. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrich Lechte, Alexander Graf Lambsdorff, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 19/19808), Drucksache 19/20694. Online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/206/1920694.pdf>.

Deutscher Bundestag. 2019. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke (Drucksache 19/7338) Familiennachzug zu Flüchtlingen bis Mitte 2019 und diesbezügliche Prognosen, Drucksache 19/14640. Online abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/146/1914640.pdf>.

Grote, Janne; Bitterwolf, Maria; Baraulina, Tatjana. 2016. Resettlement und Humanitäre Aufnahme in Deutschland. Online abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp68-emn-resettlemen-humanitaere-aufnahme.pdf>.

United Nations High Commissioner for Refugees, Diakonie Deutschland. 2018. Das internationale Schutzsystem vor großen Herausforderungen: Resettlement als Teil der globalen, europäischen und nationalen Flüchtlingspolitik, Tagungsbericht. Online abrufbar unter: https://resettlement.de/wp-content/uploads/Tagungsbericht_RST_Fachtag_2018_final.pdf.

SCHWEDEN

Buchholz, Katharina. 2021. Infographic: Where Afghan Refugees Are Located. Statista Infographics. Online abrufbar unter: <https://www.statista.com/chart/25559/host-countries-of-afghan-refugees/> [19 October 2021].

European Resettlement Network. 2021. EU-FRANK | European Resettlement Network. Online abrufbar unter: <http://www.resettlement.eu/eu-frank> [21 October 2021].

Migrationsverket. 2021. Annual Report for 2020 Swedish Resettlement Programme. Online abrufbar unter: <https://www.migrationsverket.se/download/18.2fa4056d1775f05c203918/1616140229618/Annual%20Report%20on%20the%20Swedish%20Resettlement%20Programme%202020.pdf>.

Migrationsverket. 2020. Swedish Resettlement Program Annual Report for 2019. Online abrufbar unter: https://www.migrationsverket.se/download/18.2fa4056d1775f05c203e1/1612527677376/Verksamhetsrapport%20vidarebos%C3%A4ttning%202019_engelska.pdf.

Parusel, Bernd. 2016. Sweden's Asylum Procedures. Bertelsmann Stiftung. Online abrufbar unter: https://www.bertelsmannstiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/IB_Studie_Asylum_Procedures_Sweden_Parusel_2016.pdf.

Sveriges Radio. 2021. Radio Sweden Weekly: Resettling Newly Arrived Afghans and the Unvaccinated in ICUs - Radio Sweden. Online abrufbar unter: <https://sverigesradio.se/avsnitt/radio-sweden-weekly-resettling-newly-arrived-afghans-and-unvaccinated-in-ic-us> [21 October 2021].

The Local. 2021. Swedish Prime Minister Stefan Löfven: 'We're Never Going Back to 2015.' Online abrufbar unter: <https://www.thelocal.se/20210819/swedish-prime-minister-stefan-lofven-were-never-going-back-to-2015/> [21 October 2021].

United Nations High Commissioner for Refugees. 2019. Priority Global Quota for Resettlement. The Global Compact on Refugees. Online abrufbar unter: <https://globalcompactrefugees.org/article/priority-global-quota-resettlement>.

United Nations High Commissioner for Refugees. 2021. The History of Resettlement – Celebrating 25 Years of the ATR. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5d1633657/history-resettlement-celebrating-25-years-atcr.html> [21 October 2021].

USA

Deutsche Welle. 2021. Arrival of Afghan Refugees in Uganda Raises Security Concerns | DW | 25.08.2021. *DW.COM*. Online abrufbar unter: <https://www.dw.com/en/arrival-of-afghan-refugees-in-uganda-raises-security-concerns/a-58979994> [20 October 2021].

Iqbal, Anwar. 2021. US Names Envoy for Afghan Resettlement. *DAWN.COM*, October 13. Online abrufbar unter: <https://www.dawn.com/news/1651652>.

Kaldor Centre. 2021. Australia–United States Resettlement Arrangement | Kaldor Centre. Online abrufbar unter: <https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/publication/australia%E2%80%93united-states-resettlement-arrangement> [20 October 2021].

Salehyan, Idean, und Larry Yungk. 2020. Restoring the United States' Refugee Resettlement Program. Niskanen Center. Online abrufbar unter: <https://www.niskanencenter.org/restoring-the-united-states-refugee-resettlement-program/>.

The White House. 2016. Fact Sheet on the Leaders' Summit on Refugees, September 20. Online abrufbar unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/09/20/fact-sheet-leaders-summit-refugees>.

The White House. 2021. Executive Order on Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration, February 5. Online abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/executive-order-on-rebuilding-and-enhancing-programs-to-resettle-refugees-and-planning-for-the-impact-of-climate-change-on-migration/>.

The White House. 2021. Remarks by President Biden on America's Place in the World, February 5. Online abrufbar unter: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

United Nations High Commissioner for Refugees. 2021. Resettlement Data. Online abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html> [20 October 2021].

ÜBER DIE AUTOR_INNEN

Dr. Natalie Welfens ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centre for Fundamental Rights der Hertie School of Governance Berlin. Ihr Forschungsschwerpunkt liegt auf Fragen von Kategorisierungsprozessen im Flüchtlingsregime und wie daraus Ungleichheiten, Inklusion und Exklusion entstehen. Ihre politikwissenschaftliche Promotion an der Universität von Amsterdam (2021) analysiert die deutschen humanitären Aufnahmeprogramme für syrische Flüchtlinge aus dem Libanon und der Türkei.

Dr. Julian Lehmann ist Projektleiter am Global Public Policy Institute (GPPI) in Berlin. Er forscht und berät an der Schnittstelle von Recht und Politik, Entwicklung und humanitärer Hilfe.

Marie Wagner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GPPI und befasst sich mit humanitären Maßnahmen und Migration. Zu ihren Forschungsinteressen gehören vorausschauende humanitäre Maßnahmen, vorhersagebasierte Finanzierung sowie Evaluierungen in internationalen Organisationen.

GLOBALE UND EUROPÄISCHE POLITIK

Die Abteilung Globale und Europäische Politik berät politische Entscheidungsträger, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland, Brüssel und in den UN-Büros in Genf und New York zu zentralen Fragen der europäischen und internationalen Politik. Wir identifizieren Gestaltungsräume, formulieren konkrete Alternativen und unterstützen unsere Partner bei der Bildung von Allianzen, um diese umzusetzen. Dabei nehmen wir sowohl die nationale als auch die europäische und internationale Politik in den Blick. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung mit ihrem weitreichenden politischen Anspruch, eine sozial-ökologische Transformation zu fördern, bietet einen klaren Orientierungsrahmen für unsere Arbeit.

Für die Publikation verantwortliche Koordinatoren:
Tobias Schmitt, Referent für Migration, Integration und EU-Grundrechte, Friedrich-Ebert-Stiftung Brüssel
Tobias.Schmitt@fes-europe.eu

Felix Braunsdorf, Referent für Migration und Entwicklung, Referat Globale und Europäische Politik, Friedrich-Ebert-Stiftung Berlin
Felix.Braunsdorf@fes.de

IMPRESSUM

Herausgeberin:
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Registernr.: VR2392
Vereinsregister Bonn
Amtsgericht Bonn

Vorsitzender: Martin Schulz
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Dr. Sabine Fandrych

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:
Renate Tenbusch, Direktorin des EU-Büros
der Friedrich-Ebert-Stiftung, Brüssel

Kontakt: Tobias.Schmitt@fes-europe.eu
und Felix.Braunsdorf@fes.de

Für weiterführende Informationen zum Projekt, besuchen Sie bitte: <https://www.fes.de/towards-a-global-resettlement-alliance>

Design:
AdGrafics Design Studio | <https://www.adgrafics.eu>
pertext | corporate publishing | <https://pertext.de/>

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfszwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-154-0

© 2021



AUF DEM WEG ZU EINER GLOBALEN RESETTLEMENT-ALLIANZ



Resettlement und sichere, komplementäre Zugangswege stellen, neben Flüchtlings- und Asylrecht, zentrale Schutzinstrumente für Flüchtlinge dar. Solche sicheren Zugangswege stehen außerdem weit oben auf der politischen Agenda und bringen zahlreiche Behauptungen und Erwartungen mit sich, die einer genaueren Überprüfung bedürfen. Zwar haben Resettlement und ähnliche Zugangswege viele Vorteile, sie laufen aber auch Gefahr, ein restriktiveres Grenzregime zu legitimieren. Daher ist es entscheidend Zielgruppen und -regionen nach Schutzbedarfen auszuwählen und entsprechend Politik zu gestalten, um Resettlement als Instrument für internationale Solidarität und dauerhafte Lösungen für Schutzsuchende zu erhalten.



Die Anzahl der verfügbaren Resettlementplätze ist jedoch jüngst drastisch zurückgegangen – ein Problem nicht nur für die Flüchtlinge selbst, sondern auch für das internationale Flüchtlingsschutzregime. Um dessen Fortbestehen zu gewährleisten, braucht es geeignete Maßnahmen und Instrumente für eine fairere Verteilung von Lasten und Verantwortung. Diese Analyse geht den Gründen für die aktuell niedrigen Aufnahmezahlen in sechs der wichtigsten Aufnahmeländer nach: Australien, Kanada, Frankreich, Deutschland, Schweden und den USA. Trotz schwieriger politischer Rahmenbedingungen ist in den meisten dieser Länder eine Steigerung der Aufnahmezahlen möglich.



Es werden drei Stufen vorgeschlagen, um Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme kurz-, mittel- und langfristig auszuweiten. Zum Ende der vorgeschlagenen Stufen könnten innerhalb der nächsten zehn Jahre weltweit allen Flüchtlingen, die momentan auf Resettlement angewiesen sind, eine Aufnahme angeboten werden. Kurzfristig können gemeinsame Bemühungen zur zügigen Aufnahme von Menschen aus Afghanistan dazu beitragen, dass sich Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme von den Einbußen infolge der COVID-19-Pandemie und den Kürzungen durch die letzte US-Regierung erholen. Mittelfristig könnten im Rahmen des *Global Refugee Forum* im Jahr 2023 neue Aufnahmeprogramme geschaffen und bereits vorhandene erweitert werden.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fes.de/towards-a-global-resettlement-alliance>