

Anlage 2 zu GR Drs 382/2011

Referat Soziales, Jugend
und Gesundheit

Stuttgart, 1. Juni 2011

**Informationssammlung zum
Thema „Resettlement“ und „Save me“**



Aufnahme von Flüchtlingen aus Drittländern (Resettlement) in der Bundesrepublik Deutschland – Konzeptvorschlag – (Auszug)

I. Einleitung

Die Tradition, schutzbedürftigen Personen in Deutschland Zuflucht zu gewähren, reicht weit in die Vergangenheit zurück. Insbesondere hat die Bundesrepublik Deutschland neben der Flüchtlingsanerkennung spontan eingereister Asylbewerber wiederholt ihre Bereitschaft bewiesen, Personen in akuten Krisensituationen *ad-hoc* Aufnahme und vorübergehenden Schutz zu gewähren. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang beispielsweise die annähernd 30.000 vietnamesischen Bootsflüchtlinge, die in den siebziger und frühen achtziger Jahren in die Bundesrepublik Deutschland kamen; daneben die etwa 3.000 albanischen Botschaftsflüchtlinge, die im Jahre 1990 auf der Grundlage des Kontingentflüchtlingengesetzes in die Bundesrepublik Deutschland übernommen wurden. Darüber hinaus haben auf der Grundlage eines Beschlusses der Innenministerkonferenz vom 22. Mai 1992 knapp 350.000 bosnische Kriegsflüchtlinge Aufnahme und vorübergehenden Schutz gefunden; am 6. April 1999 haben sich die Innenminister des Bundes und der Länder darauf geeinigt, 10.000 Flüchtlingen aus dem Kosovo zum vorübergehenden Schutz aufzunehmen, und in jüngster Zeit hat sich die Bundesrepublik Deutschland durch Aufnahme einer kleinen Gruppe usbekischer Flüchtlinge an der weltweiten Suche nach einer dauerhaften Lösung für diese besonders schutzbedürftigen Personen beteiligt. Allerdings existiert in Deutschland bislang kein standardisiertes Verfahren, das eine systematische Aufnahme und dauerhafte Integration von Flüchtlingen aus Drittstaaten ermöglichen würde, für die weder in ihren Herkunftsstaaten, noch in ihren jeweiligen Aufenthaltsstaaten eine zufriedenstellende, dauerhafte Lösung in Aussicht steht.

UNHCR geht unter Berücksichtigung der in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Strukturen und Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft und zur Integration von Ausländern auf der einen Seite und der seit Jahren rückläufigen Zahl von Asylantragstellern auf der anderen Seite davon aus, dass in Deutschland Kapazitäten für eine – zahlenmäßig begrenzte – systematische Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen eines Resettlement-Programms bestehen. Über dies würde die Einrichtung eines Resettlement-Programms das wachsende weltpolitische Engagement der Bundesrepublik Deutschland auch im flüchtlingsrechtlichen Bereich unterstreichen.

Wir möchten vor diesem Hintergrund für die Einrichtung eines regulären, standardisierten Resettlement-Verfahrens in der Bundesrepublik Deutschland werben.

2. Hierzu möchten wir nachfolgend noch einmal die Bedeutung und Funktionsweise von Resettlement als Instrument des individuellen Flüchtlingsschutzes und dauerhafte Lösung erläutern und Gründe für die Einrichtung eines Resettlement-Programms in der Bundesrepublik Deutschland benennen, bevor abschließend konkrete Schritte zur Einrichtung eines solchen Programms aufgezeigt werden sollen.

II. Bedeutung von Resettlement als Instrument der internationalen Flüchtlingspolitik

Personen, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung ihren Herkunftsstaat verlassen mussten,

benötigen neben dem unmittelbaren Schutz vor Abschiebung eine Zukunftsperspektive. Auf

der Grundlage dieser Überlegung ist UNHCR von der Generalversammlung der Vereinten Nationen damit beauftragt worden, „für den internationalen Schutz der Flüchtlinge zu sorgen ... und Dauerlösungen für Flüchtlingsprobleme zu finden“¹.

Als Dauerlösungen werden im UNHCR-Statut

- die freiwillige Rückkehr,
 - die Eingliederung von Flüchtlingen in neue staatliche Gemeinschaften sowie
 - „Resettlement“²
- ausdrücklich benannt³.

Die drei dauerhaften Lösungen stehen grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander. Die Entscheidung, welche der drei Lösungen letztlich den Bedürfnissen der Betroffenen am ehesten gerecht wird, muss immer im Einzelfall unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Faktoren getroffen werden. Hierzu zählen vor allem die Entwicklungen im Herkunftsland sowie die allgemeine Schutzsituation im Zufluchtstaat, aber auch die individuelle Situation des Betroffenen. **Resettlement ist in solchen Fallkonstellationen die vorzugswürdige Lösung, in denen aufgrund der Verhältnisse im Herkunftsstaat eine Rückkehr auf absehbare Zeit nicht möglich oder – vor allem mit Blick auf das individuell erlittene Verfolgungsschicksal – nicht zumutbar ist, gleichzeitig aber auch keine realistische Perspektive für eine dauerhafte Eingliederung im Zufluchtstaat besteht, beispielsweise weil die persönliche Sicherheit der betroffenen Personen und ihrer Familienangehörigen oder deren Eingliederung in die Aufnahmestaaten nicht gewährleistet ist, weil sie nur kurzzeitig geduldet oder in geschlossenen Flüchtlingslagern untergebracht sind. In solchen schwierigen Situationen können adäquater Schutz und eine dauerhafte Lebensperspektive für die Betroffenen und ihre Familien nur durch Aufnahme in einem Drittstaat gewährleistet werden, in dem ihnen der Flüchtlingsstatus zuerkannt und die Integration ermöglicht wird.** Folglich orientiert sich auch UNHCR bei der individuellen Entscheidung über die Aufnahme einer Person in ein Resettlement-Programm neben der Feststellung der Flüchtlingseigenschaft vor allem an den besonderen Schutzbedürfnissen der Betroffenen. Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzung ist der tatsächliche Bedarf an Resettlement-Plätzen weitaus geringer, als vielfach vermutet wird. Im Jahre 2006 hat UNHCR den Gesamtbedarf an Resettlement-Plätzen weltweit auf etwa 77.000 geschätzt; dies entspricht nur 0.9 % der unter das Mandat von UNHCR fallenden Personen. Ungeachtet dessen rei-

chen die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Resettlement-Plätze nicht aus, um für alle von UNHCR für Resettlement vorgeschlagenen Personen tatsächlich eine dauerhafte Lösung in einem aufnahmebereiten Staat zu finden. So konnten beispielsweise von den im Jahre 2006 für Resettlement vorgeschlagenen 53.183 Flüchtlingen letztlich nur 29.560 Personen tatsächlich neu angesiedelt werden. Um einen effektiven Umgang mit der knappen Ressource „Resettlement-Plätze“ zu gewährleisten und den Nutzen des Einsatzes von Resettlement zu maximieren, hat UNHCR unter Berücksichtigung der Erfahrungen, die die Organisation beispielsweise im Zusammenhang mit der Neuansiedlung hunderttausender Flüchtlinge aus dem kriegszerstörten Europa in den fünfziger Jahren, dem Resettlement vietnamesischer und koreanischer „Boat-People“ in den siebziger und achtziger Jahren sowie der Neuansiedlung irakischer Flüchtlinge nach dem Ende des ersten Golfkriegs in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts gesammelt hat, die Kriterien für die Auswahl von Personen, die für eine Neuansiedlung in Frage kommen, beständig weiterentwickelt.⁴ Grundlegende Bedingung für die Aufnahme in ein Resettlement-Programm ist hiernach zunächst, dass die betroffene Person **Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention** ist. Darüber hinaus muss die Person **besonders schutzbedürftig** sein.

Diese zusätzliche Voraussetzung erfüllen beispielsweise

- Personen mit besonderen rechtlichen oder physischen Schutzbedürfnissen;
- Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge;
- kranke Personen, deren Behandlung im Erstzufluchtsstaat nicht gewährleistet ist;
- Frauen, die in den Erstzufluchtsstaaten häufig besonderen Risiken ausgesetzt sind, insbesondere wenn sie allein stehend oder allein erziehend sind;
- Minderjährige oder ältere Flüchtlinge sowie
- Personen, die bereits Familienangehörige in den Resettlement-Staaten haben.⁵

In akuten individuellen Bedrohungs- oder Krisensituationen führt UNHCR darüber hinaus ein am individuellen Schutzbedarf ausgerichtetes Notfall-Resettlement durch. Obwohl die Neuansiedlung in einem aufnahmebereiten Drittstaat unter Berücksichtigung der zuvor genannten Kriterien also nur in einer relativ kleinen Zahl besonders gelagerter Fälle die vorzugswürdige Lösung darstellt, leistet Resettlement neben der Stärkung und Durchsetzung eines effektiven Individualflüchtlingsschutzes und der Schaffung individueller dauerhafter Lösungen zugleich einen entscheidenden – vor allem qualitativen – Beitrag zu internationaler Solidarität und Lastenteilung. So können durch einen gezielten, strategischen Einsatz von Resettlement die Schutzmöglichkeiten in den Erstaufnahmestaaten gestärkt und eine unkontrollierte Weiterwanderung verhindert werden. Die Einrichtung eines fixen Kontingents für die Aufnahme von Flüchtlingen schafft darüber hinaus mehr Planungssicherheit bei der Suche nach Lösungen für Flüchtlinge in langwierigen Vertreibungsszenarien vor allem in Asien und Afrika. Insgesamt können vor diesem Hintergrund von Resettlement mittelbar auch Flüchtlinge profitieren, die selbst nicht für eine Neuansiedlung in Frage kommen. In Ermangelung einer konkreten internationalrechtlichen Ausgestaltung erfordert Resettlement eine enge Koordination und Zusammenarbeit der aufnahmebereiten Staaten, UNHCR, Nichtregierungsorganisationen und anderen Akteuren, die sich von der Feststellung des Be-

darfs an Resettlement-Plätzen über die konkrete Auswahl der für eine Neuansiedlung in Frage kommenden Personen und Personengruppen, die Planung und Durchführung der Umsiedlung bis hin zur eigentlichen Aufnahme und Integration der Betroffenen im Aufnahmestaat erstreckt.

¹ Paragraf 1 UNHCR-Statut, Resolution der UN-Generalversammlung 428 (V) vom 14. Dezember 1950, UN-Doc. A71775 (1950).

² Der Begriff „Resettlement“ bezeichnet allgemein den Transfer von Bevölkerungsgruppen aus bestimmten Gebieten eines Landes in andere Gebiete, beispielsweise zur Vermeidung / Abmilderung der Auswirkungen von Naturkatastrophen, oder zur Durchführung von Großbauprojekten (z. B. Staudämme). In der Terminologie von UNHCR

bezeichnet „Resettlement“ die Auswahl und den Transfer verfolgter Personen aus einem Staat, in dem die Betroffenen Schutz gesucht haben, in einen anderen Staat, der ihrer Aufnahme als Flüchtlinge zugestimmt hat und in dem sie sich dauerhaft niederlassen können. Im Deutschen hat sich diesbezüglich der – auch in diesem Papier verwendete – Begriff „Neuansiedlung“ etabliert.

³ Vgl. Ziffern 1 und 8 der Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Anhang zur Resolution der Generalversammlung 428 (V) vom 14. Dezember 1950.

⁴ Vgl. hierzu UNHCR Resettlement Handbook, UNHCR – Department for International Protection (Geneva 2004), Chapter 4.

⁵ Von den im Jahre 2006 von UNHCR im Rahmen von Resettlement erfolgreich weitervermittelten Flüchtlingen waren etwa 50 % Personen mit besonderen rechtlichen oder physischen Schutzbedürfnissen, 38 % Personen mit fehlender Integrationsperspektive im gegenwärtigen Aufenthaltsstaat, 7 % besonders schutzbedürftige weibliche Flüchtlinge, 5 % Überlebende von Gewalt oder Folter sowie 2 % Personen mit besonderem medizinischem Behandlungsbedarf.

Mit den regelmäßig stattfindenden Treffen der „Kernarbeitsgruppe Resettlement“ und den jährlichen „Tripartite Consultations on Resettlement“ hat UNHCR auf internationaler Ebene zwei reguläre Foren geschaffen, die dem Austausch von Informationen und Erfahrungen im Bereich Resettlement sowie der Diskussion über den globalen Resettlement-Bedarf gewidmet sind und die auch Staaten offen stehen, die (noch) kein eigenes Resettlement-Programm initiiert haben. UNHCR möchte die Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich zur Teilnahme an diesen Veranstaltungen einladen. Insbesondere auf den „Annual Tripartite Consultations on Resettlement“ werden der jährliche Bedarf an Resettlement-Plätzen diskutiert sowie Prioritäten bezüglich der begünstigten Personengruppen festgelegt.

Auszug aus 27. Stuttgarter Flüchtlingsbericht

7. Aufnahme von besonders schutzbedürftigen irakischen Flüchtlingen

Die Innenminister und Innensenatoren der Länder haben sich mit dem Bundesminister des Inneren bei der Innenministerkonferenz am 20. / 21. November 2008 in Potsdam – damals im Vorgriff auf die sog. Schlussfolgerungen des Rats der Europäischen Union vom 27. November 2008 in Brüssel – im Grundsatz darauf verständigt, dass sich die Bundesrepublik Deutschland an einer europäischen Aufnahmeaktion beteiligt und 2.500 besonders schutzbedürftige irakische Flüchtlinge aufnimmt, die sich in Flüchtlingslagern in Jordanien und Syrien aufhalten.

Die Staaten der Europäischen Union hatten sich bereit erklärt, insgesamt 10.000 besonders gefährdeten irakischen Flüchtlingen aus den Erstaufnahmeländern Syrien und Jordanien ein neues Zuhause zu bieten. Dabei bedurfte es einer engen Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten mit dem UNHCR und anderen Organisationen, die in der Region präsent sind.

Anzuerkennen ist, dass sich die Europäische Union in Anbetracht der schwierigen Situation in den erwähnten Erstaufnahmeländern doch in relativ kurzer Zeit auf eine gemeinsame Vorgehensweise verständigen konnte. In diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass in dem durch internationale Abkommen verflochtenen Europa kein einzelner Staat, kein einzelnes der 16 Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland und auch keine einzelne Kommune eine solche Aktion initiieren und durchführen könnte. Eine entsprechende Einzelaktion wäre nämlich aufgrund der Regelungen des Aufenthaltsgesetzes unzulässig.

Vom Land Baden-Württemberg werden ca. 320 Personen aufgenommen, die schließlich auf die Stadt- und Landkreise verteilt werden. Die Landeshauptstadt Stuttgart, die rechnerisch rund 20 besonders schutzbedürftige Irak-Flüchtlinge aufzunehmen hat, erklärte sich gegenüber der Landesaufnahmestelle für Flüchtlinge in Karlsruhe frühzeitig bereit, sich bei der Aufnahme der o. g. schutzbedürftigen Flüchtlinge flexibel zu zeigen. Wichtig war der Landesaufnahmestelle, dass insbesondere Schwerstkranke, schwer Traumatisierte, aber auch Pflegefälle, bedarfsgerecht entsprechend der Infrastruktur vor Ort aufgenommen und versorgt werden. Die Landeshauptstadt Stuttgart ist als einer der ersten Stadtkreise diesem Anliegen nachgekommen.



„Save me“ besteht aus einem Bündnis von PRO ASYL, Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR), Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen.

2008 ist – ausgehend vom Bayerischen Flüchtlingsrat – die Idee einer „Save me“ – Kampagne in München entstanden. Anschließend hat PRO ASYL, eine bundesweit tätige Menschenrechtsorganisation für Flüchtlinge, gemeinsam mit dem Bayerischen Flüchtlingsrat (als Mitglied der Bundesarbeitsgemeinschaft PRO ASYL) beschlossen, die Aktion auf Bundesebene zu verbreitern. Inzwischen gibt es ein funktionierendes und wachsendes Netzwerk von bislang über 50 lokalen „Save me“-Kampagnen, die vor Ort weitgehend eigenständig arbeiten.

Ziel der „Save me“-Kampagne ist es, bundesweit Bürgerinnen und Bürger sowie politische Entscheidungsträger für die Forderung nach einer kontinuierlichen Flüchtlingsaufnahme (Resettlement) zu gewinnen, also zu erreichen, dass Deutschland jährlich ein bestimmtes Kontingent von Flüchtlingen aus unhaltbaren Situationen rettet und dauerhaft integriert.

Zwischenziele auf diesem Weg stellen die Stadt- und Landkreisbeschlüsse dar. Mit Stand von November 2010 haben die Initiatoren erreicht, dass sich 36 deutsche Kommunen und ein Bundesland per Ratsbeschluss zur Idee von „Save me“ bekannt haben und eine Flüchtlingsaufnahme befürworten.

Im Einzelnen, siehe www.save-me-kampagne.de