



Anmerkungen zur Mitteilung der Europäischen Kommission zur Einrichtung eines Gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU und zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013

Das nachfolgende Papier beinhaltet eine inoffizielle Übersetzung der "Comments on the European Commission Communication on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme and the European Commission Proposal for the amendment of Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013", die im November 2009 von UNHCR veröffentlicht wurden.

1. Einleitung

Resettlement* bietet eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge, deren Schutz in Erstzufluchtsstaaten nicht gewährleistet werden kann. Resettlement ist in manchen Fällen die einzig mögliche dauerhafte Lösung, wenn freiwillige Rückkehr und Integration vor Ort nicht als mögliche Lösungen zur Verfügung stehen. Überdies ist Resettlement ein wichtiges Mittel zur Teilung der Verantwortung für den Schutz und das Wohl von Flüchtlingen.

Im September 2009 hat die Europäische Kommission eine Mitteilung vorgelegt, in der sie die Einrichtung eines Gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms innerhalb der EU vorschlug. Die Mitteilung wurde durch einen Vorschlag zur Änderung der Entscheidung über den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF-Entscheidung) in Bezug auf die Finanzierung von Resettlementaktivitäten ergänzt. Die folgenden Anmerkungen nehmen zu einzelnen Elementen beider Vorschläge Stellung.¹

* „Resettlement“ bezeichnet im Zusammenhang mit Flüchtlingen die dauerhafte Neuansiedlung besonders verletzlicher Flüchtlinge, deren effektiver Schutz im Erstzufluchtsstaat nicht gewährleistet ist, in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat. Nachfolgend werden die Begriffe „Resettlement“ und „Flüchtlingsneuansiedlung“ aus sprachlichen Gründen synonym verwendet.

¹ *Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament und den Rat zur Einrichtung eines Gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU,*
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0447:FIN:DE:PDF>
Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/904/EG des Rates,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0456:FIN:DE:PDF>

UNHCR begrüßt den wichtigen Schritt, den das vorgeschlagene Gemeinsame EU-Neuansiedlungsprogramm darstellt. Zu einem Zeitpunkt, in dem die EU mit dem Vertrag von Lissabon eine neue Phase der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Angriff nimmt, blickt UNHCR mit der Erwartung auf die Europäische Union, dass sie großen Ehrgeiz zeigen und ihr Engagement für das Resettlement von Flüchtlingen nachhaltig verstärken wird. UNHCR hofft auf ambitioniertere Ziele und koordinierte Initiativen für die Flüchtlingsneuansiedlung in der EU in nächster Zeit und ist bereit, die EU und die Mitgliedstaaten bei diesen unerlässlichen Aktivitäten zu unterstützen.

2. Resettlement und die Rolle von UNHCR

In Wahrnehmung seiner mandatsgemäßen Funktionen identifiziert UNHCR Flüchtlinge, die neu angesiedelt werden müssen. UNHCR geht dabei nach sorgfältig festgelegten Kriterien und Verfahren vor, die im *UNHCR Resettlement Handbook*² beschrieben sind. UNHCR unterhält regelmäßige Kontakte mit Resettlement-Aufnahmestaaten über den Resettlementbedarf und diesbezügliche Prioritäten und koordiniert Resettlementaktivitäten weltweit. Durch Kontakte mit allen an Resettlement befassen Akteuren will UNHCR eine effektive Durchführung von Flüchtlingsneuansiedlungsprogrammen in allen Phasen des Prozesses, beginnend mit der ersten Resettlement-Empfehlung bis zum Abschluss der Integration der Flüchtlinge in ihren neuen Aufnahmestaaten, sicherstellen.³

UNHCR begrüßt die Bemühungen um eine prominentere Rolle der EU bei den weltweiten Resettlementaktivitäten.⁴ Derzeit existieren in zehn Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Niederlande, Portugal, Schweden, Vereinigtes Königreich und zuletzt Tschechische Republik und Rumänien) institutionalisierte Flüchtlingsneuansiedlungsprogramme. Andere Mitgliedstaaten bieten Resettlement-Aufnahmeplätze auf ad-hoc-Basis an. Im Rahmen dieser Programme haben die Mitgliedstaaten zahlreichen Flüchtlingen Schutz geboten und ihre Solidarität mit den weniger entwickelten Staaten, in denen sich die meisten Flüchtlinge der Welt aufhalten, bewiesen. Im Zusammenhang mit der Aufnahme und Integration neu angesiedelter Flüchtlinge entwickelte und bewährte Praktiken haben

² Das *UNHCR Resettlement Handbook* wurde 1996 vom UNHCR-Exekutivkomitee gebilligt. Es enthält: die UNHCR-Kriterien für Neuansiedlung; maßgebliche Überlegungen für die Ermittlung von Flüchtlingen, die der Neuansiedlung bedürfen; und länderbezogene Kapitel über die Modalitäten zur Auswahl der Flüchtlinge samt den erforderlichen administrativen Schritten, Vorkehrungen für ihre Aufnahme sowie Neuansiedlungsdienste der Neuansiedlungsländer. Das *Resettlement Handbook* findet sich unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b35e0.html>.

³ Diese Erörterungen finden in verschiedenen Foren statt: (i) Jährliche Dreiparteien-Konsultationen zu Neuansiedlungsfragen (*Annual Tripartite Consultations on Resettlement - ATCR*) unter Beteiligung von Staaten, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und UNHCR; (ii) Arbeitsgruppe Neuansiedlung, die zweimal im Jahr zusammentritt und in der Neuansiedlungsstaaten, IOM und UNHCR vertreten sind; und (iii) bilaterale Treffen zwischen einzelnen Neuansiedlungsstaaten und UNHCR zur Bestätigung bestimmter Aspekte der Programmdurchführung. UNHCR veranstaltet außerdem jedes Jahr Regionaltagungen für strategische Planung zur Verstärkung der Koordination auf regionaler Ebene. Zu diesen Tagungen werden Vertreter der Neuansiedlungsländer eingeladen.

⁴ *UNHCR Background Paper: EU Resettlement* (Konsultationstagung der Europäischen Kommission über das Neuansiedlungsprogramm der EU, Brüssel, 12. Dezember 2008) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/496e19392.html>.

allgemein zur Stärkung nationaler Aufnahme- und Integrationssysteme beigetragen; hiervon können auch andere Flüchtlinge profitieren.

UNHCR, staatliche und nichtstaatliche Akteure arbeiten eng mit der Europäischen Kommission zusammen, um eine größere Zahl von EU-Mitgliedstaaten für Resettlement zu gewinnen und etablierte Resettlement-Aufnahmestaaten zur Erhöhung der Zahl verfügbarer Aufnahmeplätze zu veranlassen. Trotz eines gewissen Fortschritts in diesem Bereich bleibt der Anteil der EU an der weltweiten Flüchtlingsneuansiedlung bescheiden.⁵ Von den 65.850 im Jahr 2008 weltweit neu angesiedelten Flüchtlingen fanden nur 6,7 % (4.378 Personen) Aufnahme in Ländern der Europäischen Union.

3. Empfehlungen zum vorgeschlagenen Resettlementprogramm der EU

UNHCR begrüßt die zunehmende Bedeutung, die der Flüchtlingsneuansiedlung als festem Bestandteil der „Externen Dimension“ der EU-Asylpolitik beigemessen wird. UNHCR begrüßt ferner die in der Mitteilung aufgeführten allgemeinen Ziele des vorgeschlagenen Resettlementprogramms der EU, insbesondere das Ziel einer erhöhten humanitären Wirkung der Maßnahmen der EU in diesem Bereich. UNHCR möchte zur Verabschiedung und Umsetzung des Programms folgende Empfehlungen abgeben:

a) Ausweitung von Resettlement in der EU

Das vorgeschlagene Resettlementprogramm der EU beinhaltet eine wichtige Chance, das Engagement der EU für die Flüchtlingsneuansiedlung zu verstärken. UNHCR unterstützt das Hauptziel, mehr Mitgliedstaaten in die Neuansiedlungsmaßnahmen für Flüchtlinge einzubeziehen und dadurch Personen, die internationalen Schutz benötigen, die Möglichkeit eines geregelten und sicheren Zugangs zur EU zu geben. UNHCR wird auch weiterhin Länder unterstützen, die neue Resettlementprogramme einführen wollen, und sieht einer verstärkten Zusammenarbeit mit allen im Rahmen des EU-Resettlementprogramms eingebundenen Seiten entgegen.

Trotz des fortgesetzt freiwilligen Charakters der Beteiligung ist UNHCR der Auffassung, dass das Programm das Potenzial hat, mehr Mitgliedstaaten für die Flüchtlingsneuansiedlung zu gewinnen. Der Mitteilung ist zu entnehmen, dass die mit Resettlement verbundenen Kosten durch eine engere praktische Zusammenarbeit gesenkt werden können. Dieser Umstand sowie die fortgesetzte Bereitstellung von Mitteln aus dem EFF für das Resettlement designierter Flüchtlingsgruppen könnten mehr Mitgliedstaaten veranlassen, Maßnahmen zur Flüchtlingsneuansiedlung durchzuführen.

Um in der Öffentlichkeit Verständnis und Unterstützung für die Neuansiedlung von Flüchtlingen zu finden, spricht sich UNHCR für die Entwicklung EU-weiter bewussteinbildender Maßnahmen aus.

⁵ Derzeit ist laut der von UNHCR alljährlich durchgeführten Bedarfserhebung davon auszugehen, dass in den kommenden Jahren 747.000 Flüchtlinge weltweit neu angesiedelt werden müssen. Auf der Grundlage einer Priorisierung der Maßnahmen sind allein 2010 203.000 Personen neu anzusiedeln.

UNHCR empfiehlt die Entwicklung konkreter Initiativen, um mehr Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Neuansiedlungsmaßnahmen für Flüchtlinge zu veranlassen. Dies könnte zum Beispiel durch Partnerschaftsprojekte, gezielten Informationsaustausch und zielgerichtete Schulungen sowie durch zusätzliche Unterstützung beim Aufbau der Infrastruktur für die Aufnahme und Integration neu angesiedelter Flüchtlinge erreicht werden.

b) Strategischer Einsatz von Resettlement

Die Mitteilung tritt für einen strategischen Einsatz von Resettlement und dessen generelle Aufnahme in die Außenbeziehungen der EU ein. UNHCR ist der Ansicht, dass die strategische Wirkung von Resettlement durch Koordinierung der Neuansiedlungsmaßnahmen auf EU-Ebene verstärkt werden könnte, vor allem wenn die EU die Zahl der verfügbaren Resettlementplätze erhöhen kann.

Unter „strategischem Einsatz“ von Resettlement sollte der geplante Einsatz der Flüchtlingsneuansiedlung verstanden werden, die – neben den Vorteilen für die neu angesiedelten Flüchtlinge – den Nutzen direkt oder indirekt maximiert. Dieser Nutzen kann anderen Flüchtlingen, dem Aufnahmestaat, anderen Staaten oder ganz allgemein dem internationalen Schutzsystem zugute kommen.⁶

UNHCR ist bemüht, Resettlement strategisch einzusetzen, um den internationalen Flüchtlingsschutz auf einer breiteren Basis zu fördern. Entsprechende Bemühungen umfassen ausgehandelte Vereinbarungen zur Verbesserung der Schutzbedingungen im Zufluchtsland, wie etwa die Verringerung des Risikos von *Refoulement*, Gewährleistungen bezüglich der Ausstellung entsprechender Dokumente für Asylsuchende und Flüchtlinge oder bezüglich des Zugangs von UNHCR zu inhaftierten Flüchtlingen. In einigen lang andauernden Flüchtlingssituationen hat Resettlement auch zur Eröffnung von Möglichkeiten der lokalen Integration nicht neu angesiedelter Flüchtlinge beigetragen. Zwar strebt UNHCR eine Maximierung der strategischen Wirkung von Resettlement an, diese ist jedoch keine Vorbedingung für die Flüchtlingsneuansiedlung. Der strategische Nutzen sollte als Ergänzung zur eigentlichen Funktion von Resettlement gesehen werden: dem Schutz und der Schaffung dauerhafter Lösungen für die neu angesiedelten Flüchtlinge.

Die strategische Wirkung von Resettlement kann von einem einzelnen Resettlementaufnahmestaat gefördert, durch Koordination zwischen verschiedenen Resettlementaufnahmestaaten aber noch verstärkt werden, sei es durch die Aushandlung von Abkommen mit dem Erstzufluchtsstaat, das Aufzeigen der durch die Neuansiedlung von Flüchtlingen erzielbaren Schutzvorteile oder durch mehrjährige Verpflichtungen der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung von Vereinbarungen über die Verantwortungsteilung. Eine weitere Möglichkeit wäre Hilfe bei der Förderung der Integration vor Ort oder die Übernahme von Lebenshaltungskosten nicht neu angesiedelter Flüchtlinge im Erstzufluchtsstaat.

UNHCR empfiehlt eine Koordination der Resettlementmaßnahmen auf EU-Ebene in enger Absprache mit UNHCR, um die strategische Wirkung von Resettlement zu maximieren. Die Erzielung einer strategischen Wirkung sollte jedoch keine Vorbedingung für Resettlement sein.

⁶ *The Strategic Use of Resettlement* (Diskussionspapier, ausgearbeitet von der Arbeitsgruppe Neuansiedlung), 3. Juni 2003, EC/53/SC/CRP.10/Add.1, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>.

c) Festlegung der jährlichen Prioritäten

Um sicherzustellen, dass Resettlement denjenigen Flüchtlingen zugute kommen soll, die eine Neuansiedlung am dringendsten benötigen, stellt die Kommissionsmitteilung ein System finanzieller Unterstützung entsprechend jährlich festgelegter Prioritäten vor. Diese Prioritäten sind von der Kommission anhand von Vorgaben einer Sachverständigengruppe und auf der Grundlage des von UNHCR indizierten Resettlementbedarfs zu bestimmen. Priorität kann Flüchtlingen mit einer bestimmten Staatsangehörigkeit oder aus einer bestimmten Erstaufnahmeregion oder aber bestimmten Kategorien von Flüchtlingen eingeräumt werden, einschließlich Flüchtlingen, bei denen eine Notfall-evakuierung dringend erforderlich ist. Die Kommission hat somit Anpassungen von Artikel 13 der EFF-Entscheidung vorgeschlagen.⁷

UNHCR würde ein System der jährlichen Prioritätensetzung auf der Grundlage bestimmter Gruppen oder Kategorien von Flüchtlingen, bei denen nach Feststellung von UNHCR Neuansiedlungsbedarf besteht, befürworten. UNHCR ist der Auffassung, dass die Festlegung solcher Prioritäten EU-Resettlementaufnahmestaaten in die Lage versetzen wird, auf den weltweiten Resettlementbedarf zu reagieren, und dazu beitragen wird, eine größere strategische Wirkung zu erzielen und eine gewisse Berechenbarkeit des zu erreichenden operativen Nutzens zu gewährleisten.

UNHCR begrüßt die Möglichkeit der Bereitstellung von Mitteln aus dem EFF für die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus einem bestimmten Gebiet über mehrere Jahre hinweg. Die über mehrere Jahre fortgeführte Konzentration auf eine bestimmte Flüchtlingsgruppe kann positiven Einfluss auf die Suche nach Lösungen für langanhaltende Flüchtlingssituationen haben. Sie kann überdies die Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten erleichtern und Kosten sparen helfen.

UNHCR teilt die Auffassung, dass neben der Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsregion auch andere Merkmale zur Umschreibung der EFF-Finanzierungsprioritäten aufgenommen werden sollten. Viele Flüchtlinge, die in Anwendung der Prioritäten des *UNHCR Resettlement Handbook* als Personen mit Resettlementbedarf identifiziert worden sind, weisen eine besondere Verletzlichkeit auf.⁸ Die Neuansiedlung dieser Personengruppen könnte durch systematische Aufnahme in die jährlichen Finanzierungsprioritäten als eigene Kategorie nach Artikel 13 der EFF-Entscheidung in angemessener Weise gefördert werden.

In der Mitteilung wird auch auf Notfallresettlement als mögliche Finanzierungspriorität Bezug genommen. UNHCR unterstützt die Aufnahme dieser Kategorie in die Finanzierungsprioritäten des EU-Programms. Notfallresettlement ist ein unerlässliches Schutzinstrument, das der Situation von Flüchtlingen Rechnung trägt, die aufgrund rechtlicher oder physischer Bedrohungen dringend, oft binnen Tagen, neu angesiedelt werden müssen.

⁷ Siehe Fußnote 1.

⁸ Das *Resettlement Handbook* führt folgende Flüchtlingskategorien als besonders gefährdet auf: Überlebende von Gewalt und Folter, Personen mit medizinischen Bedürfnissen, gefährdete Frauen und Mädchen, Kinder, deren Neuansiedlung dem Kindeswohl entspräche, sowie Flüchtlinge, die aufgrund ihres Bedürfnisses nach Rechtsschutz und Schutz für Leib und Leben als Notfälle dringend neu angesiedelt werden müssten. Das *Resettlement Handbook* findet sich unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b35e0.html>.

UNHCR empfiehlt, bei der Festlegung der jährlichen Prioritäten die mögliche strategische Wirkung der Neuansiedlung zu berücksichtigen, gleichzeitig jedoch flexibel genug zu bleiben, um auf Notfälle reagieren zu können.

Um die fortgesetzte Unterstützung besonders verletzlicher Flüchtlinge zu gewährleisten, empfiehlt UNHCR ferner, den gemäß den UNHCR-Resettlementkriterien als besonders verletzlich eingestuften Flüchtlingen alljährlich eine feste Priorität einzuräumen. Besonders verletzliche Flüchtlinge in dieser Kategorie sind Flüchtlinge, die Gewalt und Folter erlebt haben, Personen mit medizinischen Bedürfnissen, gefährdete Frauen und Mädchen, Kinder, deren Neuansiedlung dem Kindeswohl entspreche, sowie Flüchtlinge, die aufgrund ihres Bedürfnisses nach Rechtsschutz und Schutz für Leib und Leben als Notfälle dringend neu angesiedelt werden müssten. UNHCR empfiehlt, diese Flüchtlingsgruppen im neu gefassten Artikel 13 der Entscheidung über den Europäischen Flüchtlingsfonds ausdrücklich als feste Gruppen zu benennen, für die finanzielle Unterstützung prioritär zur Verfügung steht.

d) Bestehende Resettlementmechanismen und die Expertengruppe Resettlement

In der Mitteilung wird auf die zentrale Rolle von UNHCR und anderer Akteure im Bereich Resettlement, insbesondere die Internationale Organisation für Migration (IOM) und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), verwiesen und die Absicht geäußert, die Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und UNHCR über die von UNHCR geleitete *Working Group Resettlement* sowie die jährlichen *Tripartite Consultations on Resettlement* zu vertiefen. UNHCR begrüßt die in der Mitteilung zum Ausdruck gebrachte Anerkennung der derzeit mit der Erörterung von Fragen des Resettlement auf internationaler Ebene befassten Foren und teilt die Auffassung, dass das neue EU-Neuansiedlungsprogramm existierende Verfahren nicht erschweren sollte.

In der Mitteilung der Kommission wird die Notwendigkeit einer effektiveren Koordination der Resettlementaktivitäten auf EU-Ebene angesprochen. Zu diesem Zweck soll die derzeitige ad-hoc-Expertengruppe Resettlement institutionalisiert werden.

UNHCR begrüßt diesen Vorschlag, der die ad-hoc-Expertengruppe Resettlement in die Lage versetzen könnte, eine wichtige Rolle insbesondere in Bezug auf die Festlegung der Prioritäten zu übernehmen. UNHCR unterstützt den Vorschlag, alle Mitgliedstaaten sowie weitere Akteure, einschließlich UNHCR, IOM, ECRE und andere im Bereich der Neuansiedlung tätiger NGOs, zur Teilnahme einzuladen. Wie UNHCR in seinem *Background Paper on EU Resettlement*⁹ unterstrichen hat, spielen NGOs eine außerordentlich wichtige Rolle im Resettlementverfahren. Sie können die in den Mitgliedstaaten vorhandenen Ressourcen ergänzen, Unterstützung bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen leisten und mithelfen, ein positives Bild von Resettlement in der Öffentlichkeit zu erzeugen. Einige europäische NGOs verfügen bereits über beachtliches „Know-how“ in Resettlementfragen und andere wollen diese Expertise erwerben. Diverse internationale NGOs sind in verschiedenen Erstzufluchtsstaaten in den Resettlementprozess eingebunden.

⁹ Siehe Fußnote 4.

UNHCR empfiehlt, NGOs in alle Phasen der Neuansiedlung einzubeziehen, von der Identifizierung und Beurteilung potentieller Resettlementkandidaten über die Aufnahme bis zur Integration. Im EU-Resettlementprogramm sollten Verfahren und Maßnahmen vorgesehen werden, die dies fördern.

e) Praktische Zusammenarbeit

UNHCR geht davon aus, dass das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) für die Koordination der Resettlementaktivitäten auf EU-Ebene sorgen wird, und ist bereit, das EASO in seiner koordinierenden Funktion zu unterstützen. UNHCR regt an, dass das EASO den Informationsaustausch über ein Netzwerk nationaler Plattformen für Resettlement und Integration koordiniert, in denen Flüchtlingsgruppen, die Zivilgesellschaft und staatliche Behörden sowie die Gemeinden, die häufig eine wichtige Rolle bei der Aufnahme und Integration spielen, vertreten sein könnten.

UNHCR ist der festen Überzeugung, dass Resettlement nur dann eine dauerhafte Lösung sein kann, wenn zugleich die effektive Integration der neu angesiedelten Flüchtlinge im Resettlementzielstaat ermöglicht wird. In der Mitteilung heißt es, dass die Zusammenarbeit bei der Aufnahme und Integration in erster Linie im Informationsaustausch und in der Identifikation bewährter Methoden und Verfahren bestehen dürfte. In dieser Hinsicht wird UNHCR auch weiterhin EU-Mitgliedstaaten, die noch keine etablierten Resettlementaufnahmestaaten sind, beim Aufbau ihrer Kapazitäten für Neuansiedlung unterstützen, insbesondere im Hinblick auf Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen. UNHCR erklärt seine Bereitschaft, mit den Regierungen bei der Identifikation und Weiterentwicklung bewährter Verfahren in diesem Bereich zusammenzuarbeiten.

Die Erfahrung zeigt, dass neu angesiedelte Flüchtlinge die Regierungen mit wichtigen Rückmeldungen über Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen versorgen und sie bei der Ausgestaltung und Durchführung entsprechender Programme unterstützen können. UNHCR befürwortet dieses Engagement ausdrücklich.

Partnerschaftsprojekte haben gezeigt, dass sie eine wichtige Rolle bei der Förderung der Neuansiedlung spielen können. UNHCR ist bereit, mit dem EASO bei der Koordinierung von Partnerschaftsaktivitäten eng zusammenzuarbeiten und dem Büro bei der Vermittlung von Partnerschaftsangeboten und -ersuchen zwischen etablierten Neuansiedlungsländern und Ländern, die eine Teilnahme an Resettlement in Erwägung ziehen, Hilfestellung zu leisten.

Zur Unterstützung neuer Resettlementstaaten kann UNHCR Informationen über die Charakteristika bestimmter Flüchtlingspopulationen zur Verfügung stellen, um die Ausarbeitung von Aufnahme- und Integrationsprogrammen zu erleichtern. UNHCR bietet den Mitgliedstaaten darüber hinaus Hilfe bei der Entwicklung von Lösungen im Umgang mit den Erwartungen der für die Neuansiedlung ausgewählten Flüchtlinge an.

UNHCR empfiehlt, dass das EASO einen strukturierten Informationsaustausch zwischen allen Akteuren zu sämtlichen Aspekten von Resettlement gewährleistet. UNHCR tritt nachdrücklich dafür ein, dass neu angesiedelte Flüchtlinge in diesen Informationsaustausch eingebunden werden. UNHCR empfiehlt außerdem die Weiterentwicklung von Partnerschaftsvereinbarungen.

f) Transitzentrum für Notfälle

In der Mitteilung wird festgestellt, dass in letzter Zeit mehrere Mitgliedstaaten Interesse an dem kürzlich gemeinsam von der rumänischen Regierung, UNHCR und IOM eingerichteten Transitzentrum für Notfälle (Emergency Transit Center, ETC) in Rumänien gezeigt haben. Das ETC bietet vorübergehend einen sicheren Aufenthaltsort für Flüchtlinge, die laut Einschätzung von UNHCR dringend neu angesiedelt werden müssen bzw. die aufgrund akuter Probleme wie drohendem *Refoulement* oder einer massiven Behinderung der Bemühungen von UNHCR, sie ihren Bedürfnissen entsprechend zu versorgen, nicht in ihrem Erstasyland verbleiben und dort die Abwicklung des regulären Resettlementverfahrens abwarten können.

UNHCR begrüßt das Interesse von EU-Mitgliedstaaten, Flüchtlinge aus dem ETC neu anzusiedeln. Aufgrund seines europäischen Standorts kann das ETC die Teilnahme solcher Mitgliedstaaten an Resettlementaktivitäten erleichtern, die keine Auswahlmissionen in entfernten Regionen durchführen können. Außerdem bietet das ETC den EU-Mitgliedstaaten Gelegenheit zur Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer Verfahren für medizinische Voruntersuchungen oder gemeinsamer Informationsveranstaltungen vor der Abreise.

UNHCR legt der Kommission nahe, Resettlement durch das ETC im Rahmen des EU-Neuansiedlungsprogramms zu fördern.

g) Private Förderung

Eine Möglichkeit zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Resettlement könnte die Einrichtung von Mechanismen für privates Sponsoring sein, auf deren Grundlage Flüchtlinge mit Unterstützung von Privatpersonen oder NGOs neu angesiedelt werden können.¹⁰ Es hat sich gezeigt, dass solche Programme enge Bande zwischen den Flüchtlingen und den Aufnahmegemeinschaften entstehen lassen und sowohl unabhängig als auch im Zusammenhang mit staatlich unterstützten Resettlementprogrammen durchgeführt werden können. Private Förderprogramme können auch zur Einheit von Flüchtlingsfamilien beitragen, vor allem dann, wenn sie Flüchtlingen die Möglichkeit zur Zusammenführung mit Angehörigen ihrer über die Kernfamilie hinausgehenden erweiterten Familie geben, die möglicherweise nicht die Voraussetzungen für eine Aufnahme im Rahmen der Familienzusammenführung erfüllen. Das EASO könnte die führende Rolle bei der Einleitung und Förderung einer Diskussion über Möglichkeiten des privaten Sponsorings auf EU-Ebene übernehmen. UNHCR ist bereit, seine Erfahrungen mit privaten Förderungsmechanismen weiterzugeben.

UNHCR legt der Kommission nahe, Mechanismen für privates Sponsoring bei der Umsetzung des EU-Resettlementprogramms mit einzubeziehen.

¹⁰ Von der Kommission 2003 in Auftrag gegebene Durchführbarkeitsstudie des MPI, S. 186-187 und Abs. 4 S. viii; UNHCR-Anmerkungen 2007 zum Grünbuch der Europäischen Kommission, S. 45.

h) Koordination mit der EU-Außenpolitik

In der Mitteilung der Kommission heißt es, dass eine stärkere Beteiligung der Mitgliedstaaten an Resettlementaktivitäten und ein stärker strategisch ausgerichteter Einsatz von Resettlement die Effektivität und Glaubwürdigkeit der EU in internationalen Angelegenheiten erhöhen könnten. Die Resettlementaktivitäten sollten im Ausgleich mit anderen Elementen der Asylpolitik und der außenpolitischen Maßnahmen der EU entwickelt werden.

UNHCR begrüßt die EU-Initiativen zur Verbesserung der Schutzkapazitäten in Drittländern, da dies im Interesse der unter das UNHCR-Mandat fallenden Menschen liegt. Aus diesem Grund unterstützt UNHCR die Weiterentwicklung der Regionalen Schutzprogramme und empfiehlt eine stärkere Hervorhebung des Resettlementelements in diesen Programmen. UNHCR teilt die Auffassung der Kommission, dass Resettlement nur eine „verhältnismäßig wenig entwickelte“ Komponente der ersten Pilotprogramme gebildet hat. Um die Bedeutung der Regionalen Schutzprogramme zu erhöhen, wird es zudem wichtig sein, eine stärkere Beteiligung der Regierungen in den betroffenen Regionen und ein stärkeres Gefühl eigenverantwortlicher Kontrolle der jeweiligen Programme zu entwickeln.

In der Mitteilung wird zur Kohärenz mit dem globalen EU-Ansatz zur Migration aufgerufen. In diesem Zusammenhang möchte UNHCR betonen, dass Resettlement zugleich ein Instrument des Flüchtlingsschutzes und ein Mittel der Demonstration von Solidarität mit Ländern ist, die Flüchtlinge in hoher Zahl aufnehmen. Für sich genommen ist und bleibt Resettlement eine Ergänzung – und kein Substitut – des Schutzes für jene Personen, die innerhalb der EU oder an deren Grenzen Asyl beantragen. Resettlement sollte auch Hand in Hand mit den anderen dauerhaften Lösungen, nämlich der freiwilligen Rückkehr und der Integration vor Ort, gehen.

4. Schlussfolgerung

UNHCR begrüßt den Vorschlag eines Gemeinsamen EU-Neuansiedlungsprogramms und hofft, dass es ein verstärktes Engagement der EU beim Resettlement von Flüchtlingen weltweit zur Folge haben wird. UNHCR begrüßt den vorgeschlagenen Mechanismus zur Festlegung von Prioritäten und ersucht die EU eindringlich, ihn als flexibles Werkzeug zur Reaktion auf den künftigen, von UNHCR ermittelten Bedarf an Resettlement und Flüchtlingsschutz einzusetzen.

Resettlement kann nur dann eine dauerhafte Lösung sein, wenn zugleich die wirksame Integration neu angesiedelter Flüchtlinge in das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Gefüge des Resettlement-Aufnahmestaates gewährleistet ist. Auf diesen Aspekt der Flüchtlingsneuansiedlung sollte bei der Entwicklung der praktischen Zusammenarbeit besonders sorgfältig geachtet werden. Die Einbeziehung von NGOs und ehemals im Rahmen von Resettlement neu angesiedelter Flüchtlinge in die verschiedenen Phasen des Resettlementprozesses ist unerlässlich, um Resettlement effektiver zu machen und größere Unterstützung für die Flüchtlingsneuansiedlung in der Bevölkerung zu finden.

November 2009

(deutsche Fassung: UNHCR Wien/Berlin, Januar 2010)