



EU – Neuansiedlungsprogramm: Kritische Betrachtung

Am 13. Juli 2016 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine **Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union** vor. Dieser auch **EU Resettlement Framework** genannte Vorschlag soll Teil der Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems werden, mit dem die Europäische Union auf eine „*nachhaltige und ganzheitliche Migrationspolitik, die auf Solidarität und gerechter Aufteilung der Verantwortlichkeiten basiert*“, hinarbeiten will.

Resettlement ist ein Instrument, um besonders schutzbedürftigen Geflüchteten aus Drittstaaten die Möglichkeit zu geben, legal Zuflucht in verschiedenen Staaten zu finden. Das Programm dient als Ergänzung zu Schutzgewährung durch Asylverfahren. Keinesfalls soll es jedoch als Ersatz für reguläre Asylverfahren benutzt werden, wodurch individueller Schutz für Geflüchtete in Staaten der EU eingeschränkt werden würde. Der von der EU vorgelegte Entwurf beinhaltet einige wichtige Vorschläge, die das Resettlement-Programm gut ergänzen würden. Allerdings gibt es ebenfalls mehrere Stellen, die auf eine kritische Entwicklung hinweisen:

Definition von Neuansiedlung (Artikel 2)

Die bisherige Definition der Neuansiedlung schloss bisher nur Menschen ein, die aus ihrem Land in einen anderen Staat geflohen sind. Sogenannte „Binnenflüchtlinge“ fanden darin keinerlei Beachtung. Mit der neu vorgelegten Definition werden diese erstmals mit aufgenommen, was grundsätzlich zu begrüßen ist, da es viele schutzbedürftige Menschen gibt, die aufgrund ihres körperlichen sowie psychischen Zustandes, oder der politischen Lage nicht befähigt sind ihr Land zu verlassen.

Durch diesen Schritt ergeben sich allerdings einige Problemfelder: Erstens wird kaum ein Staat, dessen Bürger von dem Resettlement-Programm Gebrauch machen wollen, dazu bereit sein, sich an diesem Verfahren zu beteiligen. Eine Kooperation mit Behörden dieses Staates kann vielmehr sogar ein Sicherheitsrisiko für die betroffenen Personen darstellen, wenn diese zum Beispiel unter staatlicher Verfolgung zu leiden haben. Wie Binnengeflüchtete an dem Programm teilnehmen könnten, ohne ihre Sicherheit zu gefährden, muss deshalb dringend geklärt werden. Zudem erhöht sich mit der Einbeziehung dieses Personenkreises der Bedarf an Kontingenten um ein Vielfaches. Hier sollte darauf geachtet und auch darauf gedrängt werden, dass die Gesamtaufnahmezahlen dementsprechend angehoben werden.

Auswahl der Regionen und Länder (Artikel 4)

In Artikel 4 des EU Frameworks geht es um die zu berücksichtigenden Faktoren bei der Auswahl der Regionen, aus denen Resettlement stattfinden soll. Im Wesentlichen handelt es sich hier um 5 Punkte:

1. Die Anzahl der Personen die aus einem, oder innerhalb eines Drittstaates vertrieben wurden
2. Die finanziellen und technischen Hilfen die der entsprechende Staat von der EU erhält
3. Die Beziehungen des Drittstaates zur EU



4. Die Zusammenarbeit dieses Staates und der EU in Bezug auf die Bereiche Migration und Asyl
5. Die vom Drittstaat eingegangenen Neuansiedlungsverpflichtungen die in die Überlegungen mit einbezogen werden

Artikel 4 ist sehr kritisch zu betrachten. Hier wird stark angedeutet, dass die Kommission Resettlement nicht als Ergänzung zu anderen Zugangswegen sieht, sondern das Programm in Zukunft vielmehr der Kontrolle von Migration dienen soll. An dieser Stelle muss nochmal erwähnt werden, dass das Resettlement-Programm dafür geschaffen wurde, gezielt den schwächsten und schutzbedürftigsten Geflüchteten eine Chance zu geben von einem sicheren Staat aufgenommen zu werden. Weder soll es in Konkurrenz mit anderen Formen der Aufnahme stehen, noch sollten die politischen Beziehungen zu den Erstaufnahmestaaten, auf die die einzelnen Geflüchteten keinerlei Einfluss haben, den Schutzzugang dieser Menschen erschweren, oder gar verhindern. Dies widerspricht ganz klar dem humanitären Anspruch mit dem das Programm ins Leben gerufen wurde.

Zudem gibt es Unklarheiten in der Formulierung der fünf Punkte. Ob es sich zum Beispiel negativ für die Chancen der betroffenen Personen auswirkt, einen Platz im Resettlement-Programm zugesprochen zu bekommen, wenn aus dem Staat in dem sie sich befinden eine große Zahl von Menschen auf den Weg nach Europa macht, geht aus der Formulierung nicht eindeutig hervor - impliziert dies aber. Hier steht ebenso wie im vierten Punkt des Artikels der starke Verdacht im Raum, dass außenpolitische Überlegungen über das Wohl der Menschen gestellt werden, was besonders für Personen, welche auf das Resettlement-Programm angewiesen sind, eine fatale Entwicklung wäre.

Gerade Regionen, welche eine große Zahl an Migrant*Innen aufnehmen und damit überlastet sind, könnten durch Resettlement entlastet und ihnen die Chance gegeben werden ihre Schutzkapazitäten zu stärken. Dass die EU andere Staaten durch diesen Artikel unter Druck zu setzen versucht steht der Genfer Flüchtlingskonvention entgegen und schadet letztendlich genau den Menschen, denen das Resettlement-Programm Schutz bieten soll.

Kriterien für die Auswahl von Personen (Artikel 5)

Artikel 5 des EU-Vorschlags wiederum ist eher positiv zu bewerten. Erstens wird hier der Großteil der Personengruppen, welche für Resettlement in Betracht kommen, erwähnt, zweitens geht der Vorschlag mit der Nennung von Binnenvertriebenen und sozioökonomisch benachteiligten Personen sogar noch über die üblichen Kriterien des UNHCR hinaus. Zudem wird die Wahrung der Familieneinheit erfreulicherweise explizit betont. Jedoch ist vor einer Verrechnung mit anderen Gruppen Geflüchteter zu warnen, denen ebenfalls das Recht auf familiäre Einheit zusteht.

Ausschlussgründe (Artikel 6)

Im Vorschlag der Kommission bekommen nur die Menschen eine Chance auf Resettlement, auf die die in Artikel 5 genannten Kriterien zutreffen und die gleichzeitig folgende Ausschlussgründe *nicht* erfüllen:

Ausschlusskriterien für einen Resettlement-Platz sind demnach:



1. Wenn entweder ein Verbrechen oder eine andere Handlung, die den Ausschlussgründen der in der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Ausschlussgründen entspricht, begangen wurden,
2. Wenn von einer Gefahr für die Gemeinschaft, die öffentliche Ordnung, die Sicherheit, der Gesundheit oder von internationalen Beziehungen ausgegangen werden kann.
3. Wenn von der entsprechenden Person in den letzten fünf Jahren vor dem Antrag versucht wurde, über einen irregulären Weg in die EU zu kommen, oder sich dort illegal aufzuhalten.
4. Wenn die Betroffenen bereits im Rahmen eines europäischen oder nationalen Projektes neuangesiedelt wurden.
5. Eine vorangegangene Ablehnung eines Mitgliedsstaates.

Dass ein Staat versucht, gefährliche Personen außerhalb seines Staatsgebietes zu halten, ist erstmal eine nachvollziehbare Motivation. Allerdings muss hier vor allem bei der Beurteilung von Verbrechen oder Handlungen gegen Linien der Genfer Flüchtlingskonvention sorgfältig und individuell abgewogen werden. Um eine Person vom Schutz einer Neuansiedlung auszuschließen, sollte mindestens ein hinreichender, schwerer Tatverdacht belegbar sein. Hier darf Menschen auf keinen Fall auf Basis eines Verdachts der Schutz verweigert werden.

Die nachfolgenden Punkte sind ebenfalls kritisch zu sehen. Das Resettlement-Programm richtet sich an sehr vulnerable oder gefährdete Geflüchtete. Es sollte deshalb keine Rolle spielen, ob eine Person innerhalb eines so langen Zeitraumes, wie es fünf Jahre zweifelsohne sind, schon einmal versucht hat „illegal“ einzureisen, oder sich „illegal“ in der EU aufgehalten hat. Individuelle Umstände können sich schnell ändern, weshalb zumindest eine erneute Prüfung der Situation dieser Personen von Nöten sein sollte. Auch eine Ablehnung eines anderen Mitgliedsstaates sollte noch kein Ausschlusskriterium für einen Platz in diesem Programm sein. Gründe, welche in einem EU-Staat zu einer Ablehnung geführt haben, können in einem anderen Staat nicht zutreffen (zum Beispiel fehlende spezialisierte medizinische Behandlungsmöglichkeiten). Die in diesem Artikel aufgeführten Punkte schränken die Möglichkeit für eine große Gruppe gefährdeter Menschen, in der EU Schutz zu bekommen, enorm ein. Eine starke Veränderung oder sogar Streichung zumindest der letzten Punkte wäre eine begrüßenswerte Handlung.

Regelverfahren (Artikel 10) und Eilverfahren (Artikel 11)

Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission soll es in Zukunft zwei Neuansiedlungsverfahren für Resettlement-Geflüchtete geben. Das erste, sogenannte Regelverfahren, soll innerhalb von 8 Monaten mit einer Verlängerungsmöglichkeit von weiteren vier Monaten abgeschlossen sein. Das im darauffolgenden Artikel beschriebene Eilverfahren wiederum soll eine Dauer von vier Monaten beanspruchen und die Möglichkeit einer Verlängerung von weiteren zwei Monaten beinhalten.

Generell ist es zu begrüßen, dass die Kommission mit dem Eilverfahren ein Instrument schaffen will, mit dem schnell auf humanitäre Krisen reagiert werden kann. Es ist jedoch zu befürchten, dass die Kontingente der Menschen, die mit dem Eilverfahren in die EU geholt werden, mit denen des Regelverfahrens aufgerechnet werden könnten. Sinnvoller wäre es, wenn die EU eine bestimmte Anzahl an Notfallkontingenten schaffen würde, die für besonders akute Krisen bereitstehen und die restlichen Kontingente nicht belasten – ähnlich der humanitären Aufnahmeprogramme des Bundes



Sehr positiv zu bewerten ist an Artikel 10, dass er das Angebot einer Art Orientierungsprogramm für Resettlement-Geflüchtete von Seiten des EU-Mitgliedsstaates, in welchen sie einreisen werden, vorsieht. Es ist wichtig, dass aufgenommene Personen die Möglichkeit haben ihre Rechte kennenzulernen.

Sehr kritisch zu sehen ist, dass die Kommission Resettlement gerne als bevorzugten Weg zur Erlangung internationalen Schutzes sehen würde. Es wäre sehr begrüßenswert, wenn die meisten Menschen durch dieses Programm die Möglichkeit bekommen würden, Schutz zu erlangen. Da es allerdings schlichtweg nicht genug Kontingente gibt, ist dieser Ansatz sehr gefährlich. Es könnte dazu führen, dass Resettlement als Ersatz für reguläre Asylverfahren und sogar als Steuerung von Migration gesehen wird.

2.6. Neuansiedlungsplan (Artikel 7), Neuansiedlungsregelungen (Artikel 8) und Hochrangiger Ausschuss für Neuansiedlungen (Artikel 13)

Zuletzt soll noch auf den planerischen Aspekt des Vorschlages der Kommission eingegangen werden.

In Artikel 7 schlägt die Kommission vor, jeweils ein Jahr im Voraus die maximale Anzahl an Personen, Einzelheiten über die Beteiligung der Mitgliedsstaaten und die allgemeinen geographischen Prioritäten des Programmes festzulegen. Im darauffolgenden Artikel 8 soll dann festgelegt werden, wie die in Artikel 7 beschriebenen Bestrebungen konkretisiert werden. Ergänzend dazu wird in Artikel 13 vorgeschlagen mindestens einmal jährlich einen Hochrangigen Ausschuss auf Einladung der Kommission einberufen zu können, der diese bei der Entwicklung des jährlichen Neuansiedlungsplanes berät.

Generell ist es als ein gutes Zeichen zu sehen, dass die Europäische Kommission der Planung des Resettlement-Programms eine Vorlaufzeit gibt. Ob allerdings ein Jahr für die Vorbereitung aller konkreten Maßnahmen reicht bleibt abzusehen. Außerdem ist es zu bedauern, dass keine ständigen Sitze für zivilgesellschaftliche Organe im Hochrangigen Ausschuss vorgesehen sind. Nichtstaatliche Akteure würden eine weitere, begrüßenswerte Perspektive in die Planungsvorgänge einbringen, die sowohl den Ablauf für die EU, die Nationalstaaten, als auch für die betroffenen Geflüchteten um ein vielfaches angenehmer gestalten können. Neuansiedlungen sind komplexe Abläufe bei denen eine Vielzahl von Prozessen und Vorbereitungen im entsprechenden Drittstaat abgewickelt werden muss. Auch nationale Aufnahmestrukturen sollten auf die Aufnahme der jeweiligen Personen vorbereitet werden, um eine erfolgreiche Aufnahme mit adäquaten Versorgungsstrukturen zu gewährleisten.

Sehr problematisch ist hingegen der in Artikel 7 benutzte Wortlaut: „Der Neuansiedlungsplan der Union enthält (a) die maximale Gesamtzahl der neu anzusiedelnden Personen“. Diese Formulierung sollte dahingehend geändert werden, dass eine minimale Gesamtzahl neu anzusiedelnder Personen festgelegt wird. Dies würde auch dem hier mehrmals belegten Verdacht entgegenwirken, die Kommission würde Resettlement zur Steuerung von Migration benutzen, und außerdem den humanitären Charakter des Programmes unterstreichen.