



BAMF-Kurzanalyse

Ausgabe 04|2018 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge

04 | 2018

Resettlement in Deutschland – was leistet das Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge?

Von Tatjana Baraulina und Maria Bitterwolf

Die Kurzanalyse zeigt auf, welche Grundprinzipien dem Resettlement-Programm Deutschlands zugrunde liegen. Das Programm wird seit 2012 durch die Bundesregierung im Einvernehmen mit den Bundesländern durchgeführt. Zwischen 2012 und 2017 wurden in diesem Rahmen bisher 2.919 Personen umgesiedelt.

AUF EINEN BLICK

- Resettlement ist ein internationales Instrument zur Lösung langanhaltender Fluchtsituationen. Es soll Geflüchteten Schutz bieten, wenn ihr Leben, ihre Freiheit, Sicherheit, Gesundheit und andere fundamentale Rechte in den Staaten, in die sie bereits geflohen sind – in den sogenannten Erstzufluchtsstaaten, weiterhin gefährdet sind bzw. wenn der dauerhafte Verbleib dort nicht zumutbar erscheint.
- Die vorliegende Kurzanalyse zeigt, dass die Ausgestaltung des deutschen Aufnahmeverfahrens sich insgesamt stark an den Resettlement-Prinzipien des UNHCR orientiert. So erfüllt die Mehrheit der Personen, die über das Resettlement-Programm in Deutschland aufgenommen wurden, mehr als ein Kriterium der „besonderen Schutzbedürftigkeit“.
- Der Anteil der im deutschen Resettlement-Programm aufgenommenen Frauen, Kinder und älteren Personen ist höher als unter Asylerstantragstellenden. Geregelter Aufnahmeverfahren wie Resettlement ermöglichen somit einen besseren Schutz für besonders vulnerable Gruppen.
- Eine zentrale Rolle spielt im deutschen Resettlement-Programm der Grundsatz, dass Familien nach Möglichkeit gemeinsam aufgenommen werden. So lag im Aufnahmejahr 2012 der Anteil der Personen, die im engeren oder erweiterten Familienverband aufgenommen wurden, bei 73 %. 2014 kamen 88 % aller Aufgenommenen gemeinsam mit Familienangehörigen nach Deutschland.
- Deutschland hat bis Ende 2017 Geflüchtete aus sieben Erstzufluchtsstaaten in verschiedenen Weltregionen aufgenommen. Darunter sind sowohl Länder, die selbst von fluchtauslösenden Konflikten betroffen sind (Syrien, Sudan), aber auch Staaten, die sich in Nachbarschaft zu den Regionen befinden, in denen solche Konflikte ausgetragen werden (Türkei, Libanon, Ägypten, Tunesien und Indonesien).

Grundprinzipien von Resettlement

Deutschland gehört seit 2012 pilotweise und seit 2014 dauerhaft zur internationalen Gemeinschaft der Resettlement-Staaten, der weltweit mehr als 30 Länder angehören.¹ Resettlement ist ein humanitäres Aufnahmeprogramm für Personen, die über die Grenzen ihrer Herkunftsländer hinweg geflohen sind und sich in sogenannten Erstzufluchtsstaaten aufhalten.² Im Rahmen des Programms werden solche Flüchtlinge aufgenommen, die unter den aktuellen Aufenthaltsbedingungen nachweislich keinen ausreichenden Schutz erhalten.

Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) prüft die Flüchtlingseigenschaft und die Bedarfslagen der Betroffenen und schlägt geeignete Personen für Resettlement vor. Die letztendliche Auswahl der Resettlement-Flüchtlinge treffen die Aufnahmestaaten. Sie legen jährlich auf freiwilliger Basis eine Quote für aufzunehmende Personen fest.³ In den Jahren 2012 bis 2014 lag die Aufnahmequote Deutschlands bei 300 Personen jährlich. Im Jahr 2015 wurde diese Quote auf 500 Personen erhöht. In den Jahren 2016 und 2017 beteiligte sich Deutschland am EU-Resettlement-Pilotprogramm mit der Aufnahme von insgesamt 1.600 Flüchtlingen, worauf die nationale Aufnahmequote angerechnet wurde. Resettlement-Programme der aufnahmebereiten Staaten verfolgen grundsätzlich das Ziel, den Geflüchteten ein eigenverantwortliches Leben in Sicherheit zu ermöglichen.⁴

Vor dem Hintergrund der flüchtlingspolitischen Herausforderungen in den Jahren 2015 bis 2017, in

denen mehr als eine Million Menschen in Deutschland Schutz gesucht hat (BAMF 2018), wurde dem Resettlement-Programm mit seinen relativ kleinen Aufnahmezahlen in der öffentlichen Debatte kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Erst seit April 2018 anlässlich der Zusage Deutschlands an die EU, insgesamt 10.200 Plätze für das europäische Resettlement-Programm bereitzustellen, wird über den Sinn und Zweck dieses Aufnahmeprogramms öffentlich diskutiert.⁵ Dabei wird Resettlement in seinen Grundsätzen unterschiedlich bewertet. So heben einige Kommentatoren das geregelte Aufnahmeverfahren im Rahmen von Resettlement hervor und heben die Hoffnung, dass sich das Programm zu einer echten „Alternative zum deutschen Asylverfahren“ entwickeln kann.⁶ Andere Akteure kritisieren das Vorhaben hingegen als „moralisches Feigenblatt“. In der stärkeren Beteiligung an solchen Kontingentaufnahmen wie Resettlement sehen sie die Gefahr, dass Flüchtlingen der individuelle Zugang zu einem fairen Asylverfahren auf europäischem Territorium verwehrt würde.⁷ So fordert Pro Asyl etwa „die Geltung des individuellen Asylrechts statt kollektiver Gnadenakte“.⁸

Die oben umrissene Diskussion hebt darauf ab, dass Resettlement – je nach Bewertung – ein erwünschtes oder eher ein problematisches Instrument zur gesteuerten Kontingentaufnahme von Flüchtlingen darstellt. Immer wieder wird dabei unterstellt, dass bei Resettlement-Aufnahmen eine strategische Auswahl von Flüchtlingen entsprechend den nationalen migrations- oder integrationspolitischen Interessen vorgenommen wird (Bessa 2009). Diese würden sich zum Beispiel in den nationalen Aufnahmekriterien manifestieren, welche die jeweiligen Staaten für ihre Resettlement-Kontingente zusätzlich zu den UNHCR-Kriterien festlegen können. In Deutschland sind dies etwa familiäre oder sonstige integrationsförderliche Bindungen an Deutschland sowie Indikatoren der Integrationsfähigkeit (Grad der Schul- und Berufsausbildung, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse, Religionszugehörigkeit, geringes Alter). Allerdings spielen für das deutsche Aufnah-

1 Für nähere Informationen zu allen Resettlement-Staaten siehe UNHCR, Resettlement Data Finder, Online: <http://rsq.unhcr.org/> (02.05.2018).

2 Neben Resettlement hat Deutschland in den letzten Jahren weitere humanitäre Aufnahmeprogramme umgesetzt. Dazu gehören beispielsweise das humanitäre Programm zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge des Bundes oder privat finanzierte Aufnahmeprogramme der Länder. Zur Übersicht der Programme siehe Grote et al. (2016).

3 Zur Übersicht der Resettlement-Programme im weltweiten bzw. europäischen Kontext sowie zur grundsätzlichen flüchtlingspolitischen Einordnung des Resettlement siehe die Analyse des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Migration und Integration (2018).

4 Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung wurde am 01.08.2015 nach Abschluss der Pilotphase mit § 23 Abs. 4 AufenthG eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen geschaffen, die zuvor auf Grundlage von § 23 Abs. 2 AufenthG erfolgte. Mit der Neuregelung sollte Resettlement-Flüchtlingen eine dauerhafte Lebensperspektive in Deutschland ermöglicht werden. Online: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/040/1804097.pdf> (14.05.2018).

5 Siehe die Mitteilung des Projektes resettlement.de, Online: <http://resettlement.de/eu-resettlement-programm-deutschland-beteiligt-sich-mit-10-000-plaetzen/> (02.05.2018).

6 Alan Posener, „Resettlement“ ist besser als Flüchtlingslager in Deutschland, Welt.de vom 03.04.2018, Online: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article175131757/Resettlement-Fluechtlinge-und-Staaten-im-Provisorium.html> (02.05.2018).

7 Online: <https://www.proasyl.de/thema/fakten-zahlen-argumente/> (04.05.2018).

8 Online: <https://www.zeit.de/news/2018-04/19/deutschland-sagt-aufnahme-von-10200-fluechtlingen-zu-180419-99-957961> (04.05.2018).

meverfahren auch die Wahrung der Einheit der Familie und der Grad der Schutzbedürftigkeit eine wichtige Rolle.⁹

Engagierte Beobachter wie beispielsweise die Wohlfahrtsverbände befürchten, dass die nationalen Aufnahmekriterien im Widerspruch zum humanitären Schutzgedanken stehen könnten.¹⁰ Denn Resettlement soll sich im Sinne des UNHCR auf die Aufnahme von Flüchtlingen in Notlagen konzentrieren. Dabei definiert der UNHCR drei Grundprinzipien des Resettlement (UNHCR 2011: 3). Erstens soll Resettlement vorrangig besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen eine Perspektive bieten. Zweitens sollen Personen aufgenommen werden, die sich in langanhaltenden Fluchtsituationen ohne Rückkehroption und ohne Möglichkeit auf die Integration in den Erstzufluchtsstaaten befinden. Drittens soll Resettlement die Erstzufluchtsstaaten entlasten, die besonders stark von der Fluchtmigration betroffen sind.

Im Rahmen dieser Diskussion stellt die vorliegende Kurzanalyse die Frage, welchen Grundsätzen die Ausgestaltung des deutschen Resettlement-Programms folgt. Dabei soll untersucht werden, ob das Resettlement-Programm einem vermeintlichen Interesse nach der Auswahl „erwünschter Flüchtlinge“ folgt, oder doch der humanitäre Schutzgedanke im Vordergrund steht. Die Analyse der bisherigen Programmumsetzung ist wichtig, um sachlich und konstruktiv über die Weiterentwicklung des Resettlement in Deutschland zu diskutieren.

Die Analyse stützt sich auf Auswertungen statistischer Daten, bspw. zum Geschlecht oder zum Alter der Aufgenommenen in Deutschland sowie auf die Daten des UNHCR. Zu den Resettlement-Aufnahmekontingenten 2012 und 2014 wurden im Rahmen der Resettlement-Studie (Box 1) weitere Daten, bspw. zum Bildungshintergrund, ausgewertet. Die Betrachtung dieser Aufnahmekontingente dient der Veranschaulichung. Die Grundprinzipien der Resettlement-Aufnahmen in diesen Jahren können auf andere Jahrgänge übertragen werden.

BOX 1: DIE RESETTLEMENT-STUDIE DES FORSCHUNGSZENTRUMS

Das deutsche Resettlement-Programm wird durch das Forschungszentrum des BAMF wissenschaftlich begleitet. Neben der quantitativen Auswertung der administrativen Daten des Resettlement-Programms ab 2012 werden in der Studie die subjektiven Wahrnehmungen des Aufnahme- und Integrationsprozesses analysiert. Insgesamt wurden 112 Resettlement-Flüchtlinge, die in den Jahren 2012 und 2014 in Deutschland aufgenommen worden sind, mithilfe qualitativer Leitfadeninterviews befragt. Die Befragung fand bundesweit in insgesamt 23 Kommunen statt. Die Studie erlaubt, Empfehlungen für das Resettlement-Programm und die Integrationsförderung auszusprechen, welche die Bedürfnisse der Betroffenen berücksichtigen.

Um die Situation der Flüchtlinge in den Erstaufnahmestaaten besser nachvollziehen zu können, nutzt die Analyse auch Interviews mit Aufgenommenen, die im Rahmen der Resettlement-Studie im Forschungszentrum des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erhoben worden sind (Box 1).

Grundprinzip I: Schutz für Flüchtlinge, die in den Erstzufluchtsstaaten gefährdet sind

Der UNHCR definiert Resettlement als ein Instrument, das internationalen Schutz für solche Geflüchtete ermöglicht, deren Leben, Freiheit, Sicherheit, Gesundheit oder andere fundamentale Rechte in den Staaten, in die sie zunächst geflohen sind, gefährdet sind (UNHCR 2011: 3). Mit anderen Worten werden für die Teilnahme am Resettlement-Programm nur solche Flüchtlinge vorgeschlagen, die sich in die Erstzufluchtsstaaten begeben haben und dort vom UNHCR als „besonders schutzbedürftig“ eingestuft werden. Zur Feststellung der „besonderen Schutzbedürftigkeit“ hat der UNHCR verschiedene Kriterien¹¹ entwickelt. In Betracht kommen Personen, die mindestens eines der folgenden Kriterien

9 Online: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-node.html> (26.04.2018).

10 Diese Befürchtung manifestiert sich beispielsweise an den Reaktionen der Verbände gegenüber den Vorschlägen der Europäischen Union zum europäischen Resettlement-Rahmenprogramm, Online: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/NGO-joint-comments-resettlement-141116.pdf> (01.06.2018).

11 Eine ausführliche Darstellung der Kriterien, auf der die folgenden Ausführungen beruhen, findet sich im UNHCR Resettlement Handbook (2011), Online: <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html> (26.04.2018).

erfüllen: Personen mit besonderen rechtlichen und physischen Schutzbedürfnissen; Personen mit besonderem medizinischem Behandlungsbedarf; Opfer von Gewalt und Folter; Frauen mit besonderer Risikoeexposition; Flüchtlingskinder, heranwachsende und ältere Flüchtlinge.

Die Mehrheit der im Rahmen von Resettlement in Deutschland aufgenommenen Flüchtlinge erfüllt mindestens eines der dargestellten Kriterien. Im Folgenden wird – insbesondere anhand des Aufnahmekontingents aus dem Jahr 2014 – exemplarisch dargestellt, inwiefern die einzelnen Kriterien der besonderen Schutzbedürftigkeit im deutschen Resettlement-Programm Berücksichtigung finden. Im Aufnahmekontingent 2014 weisen Einzelpersonen bzw. Familien je nach Fallkonstellation spezielle Schutzbedürfnisse in bis zu vier Bereichen auf.

Personen mit besonderen rechtlichen und physischen Schutzbedürfnissen

Das Kriterium besonderer rechtlicher und physischer Schutzbedürfnisse erfüllen unter anderem Personen, denen die Gefahr einer Abschiebung in das Herkunftsland, eine willkürliche Festnahme bzw. Inhaftierung oder Gefahr für Leib und Leben im Zufluchtsstaat drohen.

Im Jahr 2014 wurden beispielsweise Personen aus unterschiedlichen Herkunftsländern, u.a. aus Sri Lanka, aus Somalia oder aus China aufgenommen, die zuvor teilweise mehrere Jahre in Abschiebungszentren in Indonesien inhaftiert waren. Die Lebenszustände dort werden von Hilfsorganisationen stark kritisiert.¹² Menschen, die Zuflucht in Indonesien suchen, haben dort keinen rechtmäßigen Aufenthalt, so dass ihnen bis zu zehn Jahre Haft und Abschiebung drohen.

Personen mit besonderem medizinischem Behandlungsbedarf

In diese Kategorie fallen Personen mit schwerwiegenden Krankheiten oder Behinderungen, bei denen eine angemessene medizinische Behandlung im Erstzufluchtsstaat oder durch einen temporären Aufenthalt in einem Drittstaat nicht möglich ist und deren Gesundheitszustand sich ohne eine entsprechende Behandlung deutlich verschlechtern oder gar lebensbedrohlich werden würde. Die bei der medizinischen Untersuchung erstellte Prognose

geht in solchen Fällen davon aus, dass eine Behandlung im Aufnahmestaat den Gesundheitszustand der betreffenden Personen deutlich verbessern kann.

So wurde im Aufnahmejahrgang 2014 ein junger Mann bereits vor seinen ebenfalls aufnahmeberechtigten Familienangehörigen aufgrund einer dringend notwendigen Operation aus Indonesien ausgeflogen, die in Deutschland erfolgreich durchgeführt werden konnte. Die Aufnahmekapazitäten für solche medizinischen Schwerstfälle sind allerdings begrenzt. In den Aufnahmeanordnungen des BMI ist ein Anteil von bis zu 5 % schwerstkranker Personen an der Gesamtzahl der Aufgenommenen festgelegt.

Überlebende Opfer von Gewalt und Folter

Personen, die auf dieser Grundlage für Resettlement vorgeschlagen werden, haben extreme Formen des Missbrauchs in ihren Herkunftsländern oder in den Zufluchtsstaaten erfahren. Eine Neuansiedlung wird dann als notwendig angesehen, wenn die Betroffenen unter anhaltenden physischen oder psychischen Auswirkungen der Folter- und Gewalterfahrungen leiden und eine weitere Traumatisierung in den Zufluchtsstaaten beispielsweise aufgrund von mangelnder Gesundheitsfürsorge und Beratungsmöglichkeiten nicht ausgeschlossen werden kann.

Die 2014 aufgenommenen Resettlement-Flüchtlinge haben vielfach Erfahrungen mit extremer Gewalt in den Herkunfts- und Zufluchtsstaaten gemacht. So sind beispielsweise viele der aufgenommenen Personen vor ethnischen und religiösen Konflikten in den Herkunftsländern Sri Lanka, dem Irak und Afghanistan geflohen, in denen sie Verfolgung, Vertreibung und Misshandlungen von staatlicher oder paramilitärischer Seite erlebt haben. Vielfach haben aufgenommene Flüchtlinge auch den gewaltsamen Tod, schwere Misshandlungen oder Verschleppungen von Familienmitgliedern miterlebt.

„Wir sind sieben Mitglieder in der Familie. Ich bin der Einzige, der am Leben geblieben ist. Vater und mein Bruder sind verschleppt worden und die anderen Mitglieder meiner Familie, wie meine Mutter und Geschwister, also Schwestern, sind umgebracht worden.“

Herr A. aus Sri Lanka kam 2014 nach Deutschland.

¹² Online u.a.: <https://www.hrw.org/news/2013/07/01/confronting-refugee-abuse-indonesias-detention-centers> und <https://www.globaldetentionproject.org/wp-content/uploads/2016/09/GDP-UPR-Submission-Indonesia-Sept-2016.pdf> (04.05.2018).

Frauen mit besonderer Risikoexposition

Die Neuansiedlung von Mädchen und Frauen schlägt der UNHCR u.a. vor, wenn sie aufgrund ihres Geschlechts von spezifischen Schutz- bzw. Sicherheitsproblemen betroffen sind (z.B. sexuelle Gewalt, körperlicher Missbrauch und Ausbeutung). Dies betrifft insbesondere auch Frauen, die den Schutz, der i.d.R. über männliche Familienmitglieder bereitgestellt wird, verloren haben. Resettlement kommt auch für Frauen oder Mädchen mit besonderen Bedürfnissen in Frage, die aus vergangener Verfolgung und/oder Traumatisierung resultieren.

Unter den 2014 aufgenommenen Flüchtlingen waren beispielsweise mehrere Frauen, die Opfer von sexualisierter Gewalt in ihren Familien waren und aufgrund dessen ihre Heimatorte vor allem in Somalia und Äthiopien verlassen mussten. Einige dieser Frauen suchten zunächst Schutz in Syrien und im Jemen, wo sie als Haushälterinnen in Familien arbeiteten. Vielfach berichteten sie von ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen und damit verbunden von gesundheitlichen Problemen.

„Ich bin aus Äthiopien. Mein Vater ist verstorben. Meine Mutter hat einen anderen Mann geheiratet, der sehr schlecht zu mir war. Ich habe die Schule bis zur fünften Klasse besucht und durfte nicht mehr weiterlernen. [Als 15-jährige wird Frau T. in einen Privathaushalt verkauft, in dem sie misshandelt und sexuell missbraucht wird. Mit 17 Jahren gelingt ihr die Flucht zu einer Verwandten, die ihr bei der Ausreise hilft.] Ich konnte nach Syrien ausreisen... In Syrien habe ich drei Jahre und sechs Monate bei einer Familie gearbeitet. Die haben mir gesagt, dass ich die ersten drei Monate ohne Gehalt arbeiten werde. Ich hatte keine Alternative. Ich wusste nicht, wohin ich gehen soll, deswegen habe ich das auch akzeptiert.“

Frau T. aus Äthiopien kam 2014 nach Deutschland.

Frauen insgesamt bilden im deutschen Resettlement-Programm inzwischen einen großen Teil der Aufgenommenen: Zwischen 2012 und 2017 waren durchschnittlich 47 % Frauen. Der Anteil von Frauen nimmt dabei stetig zu, in den letzten beiden Jahren war rund die Hälfte der aufgenommenen Resettlement-Flüchtlinge weiblich (Tabelle 1). Der Anteil von aufgenommenen Frauen ist deutlich höher als unter Asylersantragstellenden, hier waren im vergleichbaren Zeitraum (2012-2017) durchschnittlich 35 % Frauen.¹³

Flüchtlingskinder, heranwachsende und ältere Flüchtlinge

Da die Sicherheit und das Wohlergehen von Kindern und jungen Menschen in Flüchtlingssituationen in besonderem Maße gefährdet sind, bilden Minderjährige beim UNHCR eine weitere besonders schutzbedürftige Gruppe. Darunter fallen insbesondere auch diejenigen, die sich getrennt von ihren Eltern und anderen Verwandten im Zufluchtsstaat aufhalten.

„Ich möchte etwas über meine Kinder erzählen und es liegt auch an der Situation, die sie dort [in Syrien] erlebt haben, weil man ständig Bombardierungen und Schießereien gehört hatte, sogar als wir nach D. gegangen sind, ist ein Ort in der Nähe bombardiert worden, so dass die Splitter geflogen sind, so dass wir auch die Splitter gesehen haben. Und meine Kinder, also meine Tochter ist so laut geworden. Vielleicht liegt es daran, weil es dort überall laut gewesen war, weil überall bombardiert worden ist. Sie ist immer nervös und sehr laut.“

Herr M. stammt aus einer irakisch-palästinensischen Familie. Er kam mit seiner Frau und Kindern 2014 nach Deutschland.

¹³ Eigene Berechnung auf Grundlage von Bundesamt in Zahlen der Jahre 2012-2017, Online: <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/Asylzahlen/BundesamtInZahlen/bundesamt-in-zahlen-node.html> (26.04.2018).

Tabelle 1: Resettlement-Flüchtlinge nach Alter und Geschlecht (2012 – 2017)

	2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Anzahl	in %										
Geschlecht												
Männlich	205	67%	153	52%	166	52%	243	51%	578	47%	140	50%
Weiblich	102	33%	140	48%	155	48%	238	49%	661	53%	138	50%
Alter												
bis einschl. 17	102	33%	110	38%	98	30%	191	40%	573	46%	130	46%
18 bis 35	124	40%	100	34%	105	33%	179	37%	302	24%	77	24%
36 bis 50	60	20%	56	19%	60	19%	78	16%	206	17%	56	17%
51 bis 65	18	6%	25	9%	46	14%	30	6%	116	9%	12	9%
66 und älter	3	1%	2	0%	12	4%	3	1%	42	3%	3	3%

Quelle: BAMF, Referat Resettlement. Humanitäre Aufnahme, Relocation, eigene Berechnung und Darstellung.

Unter den bisher in Deutschland aufgenommenen Resettlement-Flüchtlingen liegt der durchschnittliche Anteil von Kindern unter 18 Jahren mit 39 % etwas höher als unter den Asylbeantragstellenden (36 %). In der Tendenz nehmen Kinder in den Resettlement-Aufnahmekontingenten jedoch deutlich zu, in den letzten beiden Jahren machten sie fast die Hälfte aller Aufgenommenen aus (Tabelle 1).

Als Personen mit besonderen Schutzbedürfnissen gelten auch ältere Menschen, die besonders von den Auswirkungen von Konflikten und Krisen betroffen sind. Unter den aufgenommenen Resettlement-Flüchtlingen befindet sich mit durchschnittlich 11 % ein relativ hoher Anteil an Über-51-Jährigen. Unter den Asylbeantragstellenden bewegt sich diese Altersgruppe (Über-50) konstant unter 5 %.

Resettlement aus zerfallenden Staaten

Für viele Flüchtlinge, die besondere Bedarfe aufweisen, ist Resettlement die einzige lebensrettende Lösung. Dies betrifft insbesondere Personen, die sich in sogenannten zerfallenden Staaten aufhalten. Wenn Staaten ihre grundlegenden Funktionen nicht mehr erfüllen können und keine bzw. nur eine eingeschränkte Kontrolle über ihr Territorium haben, bspw. weil dort kriegerische Auseinandersetzungen andauern, spricht man vom Staatszerfall (APuZ 2005).

Die zerfallenden Staaten können weder ihre eigenen Staatsangehörigen noch zugewanderte und geflüchtete Bevölkerungsgruppen vor Willkür und Gewalt schützen. Humanitäre Aufnahmeaktionen aus solchen Staaten bergen aufgrund schlechter Infrastruktur, hoher Sicherheitsrisiken und fehlender Ansprechpartner besondere Herausforderungen. Deutschland beteiligt sich nichtsdestotrotz an Resettlement-Aufnahmen aus solchen Staaten wie etwa aus Syrien. Weiterhin sind z.B. Aufnahmen von Personen vorgesehen, die aus Libyen in den Niger notevakuiert wurden (Deutscher Bundestag 2018a).

Der Syrienkonflikt hat verheerende Konsequenzen für die Zivilbevölkerung. Nach Schätzungen des UNHCR musste bisher etwa die Hälfte der syrischen Bevölkerung entweder innerhalb des eigenen Landes oder über die Landesgrenzen hinweg fliehen. Aktuell sind 13,5 Millionen Menschen in Syrien auf humanitäre Hilfe angewiesen (UNHCR 2018a).

Von der humanitären Katastrophe sind nicht nur syrische Staatsangehörige betroffen, sondern auch Personen aus anderen Ländern, die vor dem Kon-

fliktausbruch in Syrien Zuflucht gesucht hatten bzw. sich in Syrien als Arbeitsmigranten aufhielten (Bitterwolf et al. 2016). Eine Flucht aus Syrien war für einige von ihnen nicht möglich, da Ausweisdokumente fehlten, Geld oder anderweitige Unterstützung nicht vorhanden waren. Aktuell schätzt der UNHCR die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden, die in Syrien „feststecken“, auf rund 49.000 Personen. Irakische Staatsangehörige bilden dabei mit 83 % die größte Gruppe. Sie halten sich in urbanen Gebieten und in drei UNHCR-Flüchtlingslagern auf (UNHCR 2018c).

Zwischen 2014 und 2017 stellten insgesamt 13 Staaten rund 4.000 Resettlement-Plätze für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aus Syrien bereit. Die Hauptaufnahmeländer waren Kanada, die USA und die Schweiz. Im Jahr 2014 nahm auch Deutschland 207 Personen auf, die Mehrheit von ihnen aus Damaskus und den Vororten, wo Lebensmittelknappheit, Angst vor Bombenangriffen und kriminalisierten Paramilitärs den Alltag bestimmten (Box 2).

BOX 2: LEBENSITUATION EINER IRAKISCH-PALÄSTINENSISCHEN FAMILIE IN SYRIEN

Die Ehefrau: *„Vier Monate nach unserer Flucht aus dem Irak nach Syrien wurde das Haus, in dem wir wohnten, zerstört. Und ich wurde am linken Bein verletzt [...]. Wir sind zum Haus meiner Eltern [im syrischen Nachbarort] gegangen und sind dort circa vier Tage geblieben. Danach ist die Freie Syrische Armee ins Gebiet gekommen. Und es gab Kämpfe zwischen der Regierungsarmee und der Freien Syrischen Armee. Unser Viertel wurde circa vier Tage lang umzingelt, wir konnten das Haus nicht verlassen [...]. In diesen Tagen hatten wir nichts zu essen. Danach haben wir das Gebiet gemeinsam mit den Nachbarn verlassen...“*

Der Ehemann: *„Etwa anderthalb Jahre sind wir in einem anderen Gebiet in Syrien geblieben. Dort wurde ich durch Bombensplitter am Bauch, Fuß sowie an der Schulter verletzt. Am Bauch wurde ich operiert. Im Fuß und in der Schulter sind die Splitter geblieben.“*

Die Ehefrau: *„In dieser Zeit war die Lage ganz schlecht dort, Raketen sind gefallen. Und es gab in unserem Viertel Panzer und meiner Tochter ging es ganz schlecht, also nur die Raketen und Bombardierungen in den Ohren und die Panzer [...].“*

Die Familie kam 2014 nach Deutschland.

Grundprinzip II: Eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge in prekären Lebenslagen

Neben dem Schutz von besonders Schutzbedürftigen verfolgt der UNHCR mit Resettlement auch das Ziel, eine dauerhafte Lösung für solche Geflüchtete anzubieten, für die weder eine Rückkehr in die Herkunftsregion noch die Integration in den Erstzufluchtsstaaten möglich sind (UNHCR 2011: 3).

Die aktuelle Forschungsdiskussion zur Selektivität von Fluchtbewegungen nimmt an, dass vor allem die sozial benachteiligten Gruppen eine anspruchsvolle und kostspielige Flucht nach Europa nicht antreten bzw. in aussichtslosen Fluchtsituationen „hängen bleiben“ (Betts/Collier 2017). Neben der Geschlechterselektivität – Männer wandern eher über weite Strecken als Frauen und nehmen gefährlichere Routen auf sich – wird auch eine Selektivität in Bezug auf das Alter von Geflüchteten vermutet – jüngere Menschen wandern eher als ältere Personen. Es ist auch davon auszugehen, dass diejenigen, die in Europa Schutz suchen, mit finanziellen Ressourcen (Sirries et al. 2016) und mit sozialen Kontakten (Schapendonk 2015) ausgestattet sind, die ihnen den Weg erleichtern oder gar ermöglichen. Personen, die solche Ressourcen nicht besitzen, haben sehr eingeschränkte Optionen, außerhalb der naheliegenden Regionen in Sicherheit zu kommen.

Wie die Interviews aus der Resettlement-Studie zeigen, können Flüchtlinge auf ihrem Wanderungsweg oder in den Erstaufnahmestaaten immer wieder in Situationen geraten, in denen sie die vorhandenen finanziellen Ressourcen aufbrauchen müssen bzw. keine Unterstützung seitens der sozialen Kontakte erwarten können. Die prekären Lebenslagen können sich dabei so verstärken, dass Flüchtlinge erzwungenermaßen immobil bleiben (Lubkemann 2008). Aus eigener Kraft können sie ihre Lebenssituation weder vor Ort noch durch eine Rückkehr oder Weiterwanderung verbessern (Box 3).

Insbesondere Menschen, die mit kleinen Kindern, mit behinderten oder mit älteren Familienmitgliedern flüchten müssen, brauchen umfangreiche Ressourcen zum Überleben (z.B. Geld für medizinische Versorgung) oder zum Weiterwandern (z.B. Kosten für irreguläre Grenzübertritte), die sie häufig nicht aufbringen können. Für Geflüchtete in prekären

Lebenslagen stellt Resettlement häufig die einzige nachhaltige Lösung dar.

Entgegen der allgemeinen Vermutung zeigen die Auswertungen im Rahmen der Resettlement-Studie, dass nicht nur „die Ärmsten der Armen“, sondern auch ursprünglich gut situierte Personen und Familien in prekäre Lebenslagen geraten können. Beispielsweise waren einige der in der Resettlement-Studie befragten Familien aufgrund des Vorrückens der kriegerischen Auseinandersetzungen an ihren Wohnorten gezwungen, schnell und unvorbereitet zu fliehen. So mussten sie ihr Haus und ihren Besitz zurücklassen und hatten trotz ursprünglich relativ guter wirtschaftlicher Lage an ihrem Zufluchtsort kaum finanzielle Mittel zur Verfügung.

„In Libyen war es eigentlich gut. Wir hatten keine Papiere, weil wir aus Eritrea sind. Ich habe dort sowohl studiert als auch gearbeitet. Aber die Arbeit, die ich machte, sie war inoffiziell, weil ich dort keine Arbeitserlaubnis hatte. Meine Geschwister, die haben auch dort studiert und sind zur Schule gegangen. Als der Krieg anfing, dann kamen die Schwierigkeiten. [...] Weil wir sehr braun waren, da hatten wir Angst, auf die Straße zu gehen. [...] Da, wo Gaddafi sitzt, das war nicht so weit von uns, etwa zehn Minuten. In dem Moment, wo Krieg anfing, ging es mit den Granaten los. Bei jedem Angriff hat das ganze Haus gebebt. [...] Wir waren gezwungen, alles, was wir hatten, dort zu lassen und zu flüchten. Wir sind mit dem Auto nach Tunesien gefahren. Aber wir hatten richtig Angst gehabt. Die Situation war ziemlich durcheinander, der Krieg war überall [...]. In Tunesien wurden wir von der UNO aufgenommen. Es war ein Lager in der Sahara-Wüste. Draußen 49 Grad Hitze und wir waren im Zelt.“

Frau A. ist in Eritrea geboren und in Libyen aufgewachsen. Sie kam mit fünf Geschwistern und Eltern 2012 nach Deutschland.

Das ggf. vorhandene Bildungskapital fand in den Fluchtsituationen keine Verwendung. So hatten 30 % der im Jahr 2012 aufgenommenen Erwachsenen und 25 % der im Jahr 2014 Aufgenommenen einen Bildungsabschluss, der in den jeweiligen Herkunfts- bzw. Aufenthaltsländern zur Aufnahme eines Studiums berechtigen würde. Ein Teil von ihnen hatte im Herkunftsland ein Studium begonnen bzw. abgeschlossen. Dennoch arbeiteten in den letzten fünf Jahren vor der Aufnahme in Deutschland lediglich 10 % der im Jahr 2012 Aufgenommenen und 3 % der im Jahr 2014 Aufgenommenen in qualifizierten oder hochqualifizierten Berufen. Die Interviews mit Geflüchteten verdeutlichen, dass die guten Bildungsabschlüsse entweder aufgrund

Box 3: MIGRATIONS BIOGRAPHIE VON FRAU F.

Frau F. flüchtet bereits als Kind aufgrund der gewalttätigen Konflikte in der Region um Mogadischu (Somalia) mit der Familie ihrer Tante in den Jemen. Noch minderjährig arbeitet sie dort als Haushaltsangestellte. Als im Jemen im Jahr 1994 der Bürgerkrieg ausbricht, kehrt der Familienverband nach Somalia zurück. Frau F. hält sich im Haus der Eltern auf und erlebt dort, wie ihr Vater und ihr Onkel von bewaffneten Milizen umgebracht werden. Die Mädchen und Frauen im Dorf haben große Angst vor sexualisierter Gewalt seitens der Paramilitärs. Der Familienverband sammelt Geld, damit Frau F. flüchten kann.

Frau F. geht zum zweiten Mal in den Jemen, wird beim UNHCR als Flüchtling registriert und arbeitet in Sanaa als Haushaltsangestellte. Dort heiratet sie und bekommt zwei Kinder. Der Ehemann kommt ebenfalls aus Somalia. Da er aufgrund der fehlenden Aufenthaltsgenehmigung seinen Job als Fahrer verliert, verlässt er die Hauptstadt und sucht Arbeit in einer abgelegenen Region Jemens. Im Jahr 2011 gehen die politischen Konflikte in Jemen zu bewaffneten Auseinandersetzungen über, die auch in der Hauptstadt heftig ausbrechen. Zu diesem Zeitpunkt bricht der Kontakt zum Ehemann ab. Die Familie von Frau F. in Somalia schafft es, 4.000 US-Dollar zusammenzubringen, um ihr und den Kindern die Flucht aus dem Jemen zu ermöglichen.

Der Plan ist, mithilfe von Schleppern per Flug nach Europa zu gelangen. Frau F. weiß allerdings nicht, dass sie stattdessen in Jakarta, Indonesien ankommt. Am Flughafen hilft ihr ein Passant in den Stadtteil zu kommen, in dem viele Flüchtlinge leben. Trotz Anerkennung als Flüchtling durch den UNHCR darf Frau F. in Indonesien kein Aufenthaltsrecht erlangen und darf nicht arbeiten. Auch ihre Kinder erleben aufgrund des illegalen Aufenthalts Hürden beim Zugang zum Bildungssystem. Für eine weitere Migration fehlen ihr die finanziellen Mittel. Die Ressourcen der Familie sind erschöpft. In Indonesien erkrankt ihr Sohn an einer chronischen Nierenkrankheit. Eine weitere irreguläre Wanderung kommt nicht mehr in Frage, da die Risiken für das Kind zu hoch wären. Somit sind Frau F. und die Kinder dauerhaft auf eine Basisunterstützung des UNHCR angewiesen.

Nach einem dreijährigen Aufenthalt in Indonesien erhalten sie und ihre beiden Söhne eine Zusage zur Aufnahme in das deutsche Resettlement-Programm. Im Gespräch mit dem Forschungsteam sagt sie kurz nach der Ankunft: *„Alles, woran wir denken, ist, dass wir ein neues Leben hier beginnen wollen und müssen. Alles andere, da lassen wir uns überraschen... Ich fühle mich wirklich wie eine Gefangene, die gerade aus ihrer Zelle entlassen wurde.“*

Frau F. aus Somalia kam 2014 nach Deutschland.

der desolaten Lage in ihren Herkunftsländern oder aufgrund von Arbeitsverboten und Diskriminierung in den Erstzufluchtsstaaten unbrauchbar waren bzw. Bildungswege abgebrochen wurden.

Berücksichtigung der Familienbindungen

Wenn Menschen aus ihren Herkunftsländern fliehen, werden Familienangehörige häufig während der Flucht auseinandergerissen. In einigen Fällen werden Familien getrennt, wenn ein Familienmitglied nicht in der Lage ist, sie zu begleiten. Im Sinne einer nachhaltigen Lösung sieht der UNHCR auch die Umsiedlung von Personen vor, deren engere oder abhängige Familienangehörige, die unter das Mandat des UNHCR fallen, sich bereits in einem Resettlement-Staat aufhalten.

Im deutschen Aufnahmeverfahren spielen Familienangehörige eine zentrale Rolle: So sehen die Aufnahmeanordnungen des BMI vor, die Einheit der Familie wenn möglich zu wahren und Familienver-

bände gemeinsam aufzunehmen.¹⁴ Im Aufnahmejahr 2012 beispielsweise lag der Anteil der Personen, die im engeren oder erweiterten Familienverband aufgenommen wurden, bei 73 %, 2014 kamen 88 % aller Aufgenommenen gemeinsam mit Familienangehörigen nach Deutschland. Darüber hinaus sollen laut Aufnahmeanordnungen des BMI auch familiäre Bindungen nach Deutschland eine Rolle bei der Aufnahmeentscheidung spielen. Im Jahr 2012 bestanden in etwa 20 % der aufgenommenen Fälle (Einzelpersonen oder Familienverbände) und im Aufnahmejahr 2014 in etwa 30 % der Fälle verwandtschaftliche Beziehungen nach Deutschland.

Die Berücksichtigung bestehender verwandtschaftlicher Verhältnisse und die Aufnahme ganzer Familien(verbände) im deutschen Resettlement-Programm

¹⁴ Online: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-node.html> (26.04.2018).

werden von den Geflüchteten selbst sehr positiv bewertet. So konnten etwa Sorgen um das Wohlergehen von Familienangehörigen vermieden werden und Verwandte sich gegenseitig Halt und Unterstützung geben.¹⁵

„Wir sind alle zusammen gekommen. Wir sind sechs Geschwister. Und Vater und Mutter sind acht. Wir haben Glück gehabt, dass wir alle zusammen sind. USA, also sie nehmen hauptsächlich die jungen Leute und wir kennen zum Beispiel Familien, bei denen nur die Kinder nach Amerika gegangen sind, aber die Eltern sind [im Lager] geblieben. Und Gott sei Dank ist es in Deutschland ja nicht der Fall, und ich bin froh, dass auch die Eltern mit sind. Es war sehr, sehr wichtig, dass wir alle zusammenbleiben.“

Die Geschwister kamen im Jahr 2012 aus Tunesien nach Deutschland.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung im August 2015 wurde auch der Familiennachzug zu Personen, die bereits im Rahmen des Resettlement-Programms in Deutschland aufgenommen worden sind, erleichtert. So wird beim Nachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern von der Bedingung einer eigenständigen Unterhaltssicherung abgesehen, sofern der Antrag auf Familiennachzug innerhalb von drei Monaten nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gestellt wird (§ 29 Abs. 2 AufenthG).¹⁶ Auch müssen nachziehende Ehegatten keine einfachen Deutschkenntnisse mehr nachweisen (§ 30 Abs. 1 Satz 3 AufenthG).

Den Eltern von minderjährigen Resettlement-Flüchtlingen ist eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen, wenn sich noch kein personensorgeberechtigter Elternteil im Bundesgebiet aufhält (§ 36 Abs. 1 AufenthG). Der Nachzug von Eltern kann auch dann erfolgen, wenn der Lebensunterhalt nicht gesichert bzw. kein ausreichender Wohnraum zur Verfügung gestellt werden kann. Mit diesen Gesetzesänderungen fand eine Angleichung der Rechte von Resett-

lement-Flüchtlingen und Asylberechtigten sowie anerkannten Flüchtlingen statt.¹⁷

Grundprinzip III: Internationale Solidarität und Entlastung von Erstzufluchtsstaaten

Der UNHCR sieht Resettlement auch als eine Solidaritätsbekundung mit den Staaten, die als erste und in einem besonderen Maße von Fluchtbewegungen betroffen sind (UNHCR 2011: 3). Häufig sind es Länder in direkter Nachbarschaft zu den Regionen, in denen fluchtauslösende Ereignisse stattfinden. Für das Jahr 2018 identifiziert der UNHCR 63 sogenannte Erstzufluchtsstaaten, die entlastet werden müssten (UNHCR 2017a: 9). Bis Ende 2017 beteiligte sich Deutschland an den Aufnahmen aus insgesamt sieben Erstzufluchtsstaaten (Abbildung 1).

Die deutsche Beteiligung an den internationalen Aufnahmeaktionen zur Entlastung der Erstaufnahmestaaten lässt sich anhand der Daten zu Resettlement von Geflüchteten veranschaulichen, die zunächst in Ägypten Schutz gesucht haben. Ägypten ist ein wichtiger Ziel- und Transitstaat für Flüchtlinge sowie für andere Migrantinnen und Migranten aus mehr als 60 Staaten. Deutschland und andere EU-Staaten erkennen an, dass Ägypten mit erheblichen Herausforderungen bei der Bewältigung der Flucht- und Wanderungsbewegungen sowie bei der Integration von Zugewanderten konfrontiert ist.¹⁸

Insbesondere Personen aus afrikanischen Staaten südlich der Sahara, aber auch syrische und irakische Geflüchtete halten sich in Ägypten auf (UNHCR 2018b). Sie wohnen vor allem in urbanen Gebieten. Die Lebensbedingungen für Geflüchtete und Zugewanderte werden vom UNHCR aufgrund der ausländerrrechtlichen Hürden, einer hohen Arbeitslosigkeit, hohen Lebenshaltungskosten, sowie aufgrund eines eingeschränkten Zugangs zur medizinischen Versorgung, Diskriminierung und Sprachbarrieren als sehr schwierig eingeschätzt (UNHCR 2017b). In den Jahren 2014 bis 2017 stufte der UNHCR zwischen 250.000 und 300.000 Personen in Ägypten als

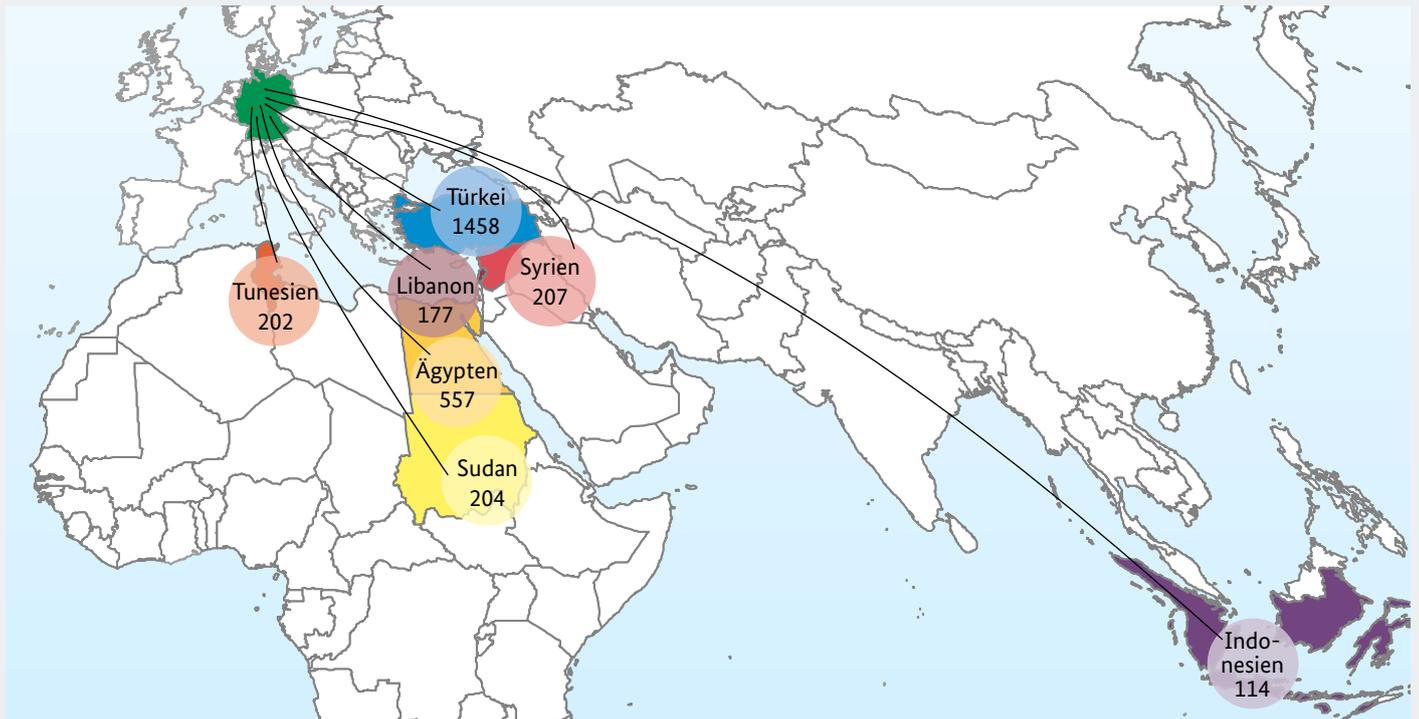
15 Darüber hinaus zeigen Baraulina/Bitterwolf (2016) anhand des Aufnahmejahres 2012, dass durch die Berücksichtigung humanitärer Bedürfnisse der Betroffenen (beispielsweise die Wahrung der Familieneinheit) nachhaltiges Vertrauen in den Aufnahmestaat geschaffen wurde. Das entstandene Grundvertrauen half den Befragten bei den ersten Schritten in Deutschland und wirkte sich positiv auf ihre Integrationsbereitschaft aus.

16 Online: https://familie.asyl.net/fileadmin/user_upload/pdf/Nachzug_zu_Resettlement_-_FLA_chtingen_mit_einer_Aufenthaltsurlaubnis_gemN___i_23_Abs_4_AufenthG.pdf (02.05.2018).

17 Deutsches Rotes Kreuz (2015): Änderungen im Familiennachzug nach dem AufenthG ab dem 01.08.2015 durch das „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ vom 27.07.2015, verkündet am 31.07.2015, Online <https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2015/08/MERKBLATT-DRK-Aenderg-Familiennachzug.pdf> (03.05.2018).

18 Deutscher Bundestag (2018b) sowie Europäische Kommission, Online: <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/> (19.04.2018).

Abbildung 1: Resettlement-Aufnahmen nach Deutschland 2012 – 2017 nach Erstzufluchtsstaaten



Quelle: BAMF, Referat Resettlement. Humanitäre Aufnahme, Relocation, eigene Berechnung und Darstellung.

schutzbedürftig ein (Tabelle 2).¹⁹ Jährlich schlug der UNHCR zwischen 1 % und 2 % der als schutzbedürftig eingestuft Personen, die sich in Ägypten aufhalten, für Resettlement vor.

¹⁹ Als schutzbedürftige Personen im Sinne des UNHCR gelten Flüchtlinge, Asylsuchende, Binnenvertriebene, zurückgekehrte Flüchtlinge und Binnenvertriebene, Staatenlose und sonstige schutzbedürftige Personen, Online: <http://popstats.unhcr.org/en/overview> (19.04.2018). In Ägypten machen Flüchtlinge, Asylsuchende sowie staatenlose Personen über 95 % der schutzbedürftigen Personen im Sinne des UNHCR aus.

Zwischen 2014 und 2017 beteiligten sich insgesamt 14 Staaten an den Resettlement-Aufnahmen aus Ägypten. Während im Jahr 2014 lediglich 10 % der vom UNHCR-Ägypten vorgeschlagenen Flüchtlinge tatsächlich einen Resettlement-Platz erhielten, nahmen im Jahr 2017 die USA, Kanada, Großbritannien, Deutschland und andere Staaten 64 % der für Resettlement vorgeschlagenen Schutzbedürftigen auf (Tabelle 2). In den Aufnahmejahren 2014 bis 2017 kam rund die Hälfte aller Resettlement-Flüchtlinge aus Ägypten in die USA (Abbildung 2). Deutschland war der viertwichtigste Aufnahmestaat.

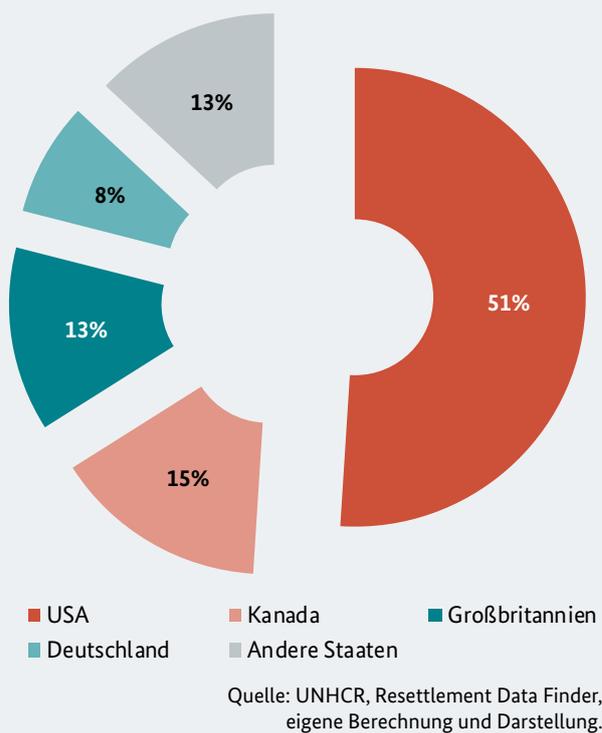
Tabelle 2: Schutzbedürftige Personen im Sinne des UNHCR sowie Resettlement-Aufnahmen aus Ägypten, 2014 – 2017

	2014	2015	2016	2017
Schutzbedürftige Personen	261.741	250.697	263.426	≈ 280.000*
Benötigte Resettlement-Plätze	3.674	6.292	7.006	3.003
% an allen Schutzbedürftigen	1,4 %	2,5 %	2,6 %	≈ 1,1 %
Tatsächliche Resettlement-Aufnahmen	329	2.924	4.035	1.932
Deckungsquote (Deckung des Resettlement-Bedarfs durch tatsächliche Aufnahmen)	10 %	45 %	58 %	64 %

*Die Schätzung zur Anzahl der schutzbedürftigen Personen im Sinne des UNHCR für das Jahr 2017 basiert auf der vorläufigen Zahl von 211.000 Personen, die im Jahr 2017 beim UNHCR Ägypten registriert waren, sowie auf der Schätzung von etwa 70.000 palästinensischen und syrischen Flüchtlingen, die sich in Ägypten aufhalten und (noch) nicht beim UNHCR registriert sind.

Quelle: UNHCR, Global Focus und Resettlement Data Finder, eigene Berechnung und Darstellung.

Abbildung 2: Aufnahmestaaten nach ihrem Anteil an allen Resettlement-Aufnahmen aus Ägypten 2014 – 2017



Was leistet das Resettlement-Programm und wie soll es sich weiterentwickeln?

Am 27. September 2017 stellte die EU-Kommission ein neues europäisches Resettlement-Programm für mindestens 50.000 Schutzbedürftige vor, die bis Oktober 2019 in den Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollen (EMN/BAMF 2018). Für die Jahre 2018 und 2019 plant Deutschland, sich mit der Bereitstellung von insgesamt 10.200 Plätzen am EU-Resettlement-Programm zu beteiligen. Davon werden 9.200 Plätze auf Bundesebene bereitgestellt sowie zusätzlich 500 Flüchtlinge im Rahmen eines Pilotprojektes für ein privates Sponsorenprogramm des Bundes²⁰ aufgenommen. Weitere 500 Plätze sind für eine angekündigte Kontingentaufnahme auf Landesebene vorgesehen.

Die angekündigten Aufnahmequoten bedeuten eine Vervielfachung der bisherigen jährlichen Quote. Vor diesem Hintergrund ist es angebracht, über die bisherige Resettlement-Strategie Deutschlands zu reflektieren.

²⁰ Online: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/02/internationale-konferenz-resettlement.html> (20.06.2018).

Resettlement, so wie es aktuell in Deutschland umgesetzt wird, ist ein Programm, das konsequent die Grundprinzipien des UNHCR einhält. Die Ausführungen in dieser Kurzanalyse zeigen, dass Deutschland vor allem Flüchtlinge aufnimmt, die in den Erstzufluchtsstaaten besonders gefährdet sind und sich in prekären Lebenslagen ohne Perspektiven auf Besserung befinden. Zudem unterstützt Deutschland mit seinem Resettlement-Programm stark von der Flucht betroffene Erstzufluchtsstaaten. Die nationalen Kriterien, wie etwa die der Integrationsfähigkeit, stellen diese Grundprinzipien nicht in Frage.

Auch bei der künftigen Erhöhung des Aufnahmekontingents sollten die oben genannten Grundprinzipien systematisch Berücksichtigung finden. Gleichwohl kann Resettlement ein flüchtlingspolitisches Instrument sein, das es erlaubt, flexibel auf die aktuellen Lagen in den Erstzufluchtsstaaten zu reagieren. Unter bestimmten Umständen kann beispielsweise die vorrangige Aufnahme von Flüchtlingen, die sich in langanhaltenden prekären Lebenslagen befinden, sinnvoll sein, während in anderen Erstzufluchtsstaaten vor allem die Aufnahme von besonders gefährdeten Personen unabdingbar ist.

Grundsätzlich liefert die Analyse Hinweise darauf, dass geregelte Aufnahmeverfahren wie Resettlement einen besseren Schutz für besonders vulnerable Gruppen und für Flüchtlinge in Notlagen bieten, indem ihnen irreguläre und riskante (Weiter)wanderungen erspart bleiben.

Über die Betrachtung der Grundprinzipien des Programms hinaus ist es für die Diskussion über die Weiterentwicklung des Programms wichtig, die Perspektive der Geflüchteten nicht aus den Augen zu verlieren. Die Interviews im Rahmen der BAMF-Resettlement-Studie zeigen, dass die Aufnahme in Deutschland für Flüchtlinge die einzige Möglichkeit eines Neubeginns darstellt. Eine große Mehrheit der befragten Flüchtlinge weist eine sehr hohe Motivation auf, an der deutschen Gesellschaft zu partizipieren und sich hier dauerhaft niederzulassen.

„Hier [in Deutschland] ist das Wichtigste für uns, dass wir aus der Hölle rausgekommen sind. Dort [im Erstzufluchtsstaat] hatte man kein Recht zur Schule zu gehen oder zu arbeiten. Man hatte keine Identitätskarte besessen. Hier kann man also mit guten Chancen leben, und die Kinder können zur Schule gehen. Man kann viel besser, wie ein Mensch, leben.“

Herr und Frau H. waren palästinensische Flüchtlinge in Syrien. Sie sind 2014 mit vier Kindern nach Deutschland gekommen.

Weniger als 1 % der Flüchtlinge, die einen Aufenthaltstitel nach § 23 Abs. 4 AufenthG (Resettlement) erhalten haben, haben bis zum Stichtag 01.01.2018 Deutschland wieder verlassen.

Aufgrund der relativ kleinen Kontingente und der hohen Aufmerksamkeit auf die große Zahl von Asylantragstellenden war Resettlement in Deutschland vielen bisher unbekannt. Mit der Erhöhung der Aufnahmequoten sollte sich der Blick nicht nur auf den Aufnahmeprozess, sondern auch stärker auf die nachhaltige Integration der Resettlement-Flüchtlinge richten. Insbesondere kommunale und lokale Integrationsakteure und Ausländerbehörden sollten mehr Informationen über das Programm erhalten. Aufklärung über die aufenthaltsrechtlichen Aspekte, über die prinzipiell dauerhafte Bleibeperspektive und damit verbunden Informationen zu Teilhabemöglichkeiten von Resettlement-Flüchtlingen sind dabei von hoher Relevanz. Wie sich die einzelnen Aufnahmeprogramme, beispielsweise das angekündigte private Sponsorenprogramm, künftig in diesen Kontext einfügen werden, bleibt abzuwarten.

LITERATUR

- APuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte** (2005): Zerfallende Staaten, 28-29/2005, online: <http://www.bpb.de/apuz/28943/zerfallende-staaten> (15.05.2018).
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2018): Schlüsselzahlen Asyl 2017, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Baraulina, Tatjana/Bitterwolf, Maria** (2016): Aufnahme- und Integrationserfahrungen von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen. Qualitative Studie, Working Paper 70 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bessa, Thais** (2009): From Political Instrument to Protection Tool? Resettlement of Refugees and North-South Relations, in: *Refuge*, 26 (1), 91-100.
- Betts, Alexander/Collier, Paul** (2017): *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*, Oxford University Press, New York.
- Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana/Stürckow, Inara/Daniel, Judith** (2016): Wanderungsziel Europa? Migrationsentscheidungen afrikanischer Resettlement-Flüchtlinge, Ausgabe 2|2016 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Deutscher Bundestag** (2018a): Zur Situation von Flüchtlingen in Libyen, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Luise Amtsberg, Filiz Polat, Margarete Bause, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/1146.
- Deutscher Bundestag** (2018b): Umsetzung des deutsch-ägyptischen Migrations-Abkommens, Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Andrej Hunko, Michel Brandt, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 19/1459.
- EMN/BAMF – Europäisches Migrationsnetzwerk/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2018): Migration, Integration, Asyl. Politische Entwicklungen in Deutschland 2017. Jährlicher Bericht der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), im Erscheinen, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Grote, Janne/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana** (2016): Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland, Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 68 des Forschungszentrums des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Lubkemann, Stephen C.** (2008): Involuntary Immobility: On a Theoretical Invisibility in Forced Migration Studies, in: *Journal of Refugee Studies*, 21 (4), 454-475.
- Schapendonk, Joris** (2015): What if Networks Move? Dynamic Social Networking in the Context of African Migration to Europe, in: *Population, Space and Place*, 21 (8), 809-819.
- Sirries, Steffen/Böhm, Axel/Brücker, Herbert/Kosyakova, Yuliya** (2016): Auf der Flucht – Motive und Kosten, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse, Forschungsbericht 29, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2018): Die Zukunft der Flüchtlingspolitik? Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen, europäischen und nationalen Rahmen, Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2018-2.
- UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees** (2011): UNHCR Resettlement Handbook. Division of International Protection, online: <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html> (15.05.2018).
- UNHCR – The UN Refugee Agency** (2017a): UNHCR projected Global resettlement needs 2018, 23rd Annual Tripartite Consultations on Resettlement, 12-14 June 2017, online: <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/593a88f27/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2018.html> (15.05.2018).
- UNHCR – The UN Refugee Agency** (2017b): Operation Egypt: 2018 Planning Summary, online: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/pdfsummaries/GA2018-Egypt-eng.pdf> (16.05.2018).
- UNHCR – The UN Refugee Agency** (2018a): Global Focus UNHCR Operations Worldwide, Syrian Arab Republic, online: <http://reporting.unhcr.org/node/2530> (15.05.2018).
- UNHCR – The UN Refugee Agency** (2018b): Global Focus UNHCR Operations Worldwide, Egypt, online: <http://reporting.unhcr.org/node/2540> (16.05.2018).
- UNHCR – The UN Refugee Agency** (2018c): Fact Sheet Syria February 2018, online: <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Syria%20Fact%20Sheet%20-%20February%202018.pdf> (15.05.2018).

AUTOREN

Tatjana Baraulina und Maria Bitterwolf sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen im Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Kontakt:

Tatjana.Baraulina@bamf.bund.de

Maria.Bitterwolf@bamf.bund.de

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)
Frankenstr. 210, 90461 Nürnberg
info@bamf.bund.de
www.bamf.de
Tel. +49 911 943 - 0
Fax +49 911 943 - 1000

Gesamtverantwortung

Renate Leistner-Rocca
Dr. Axel Kreienbrink

Stand

Juni 2018

Druck

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)

Gestaltung

Jana Burmeister | Referat GF 1 – Wissenschaftsmanagement
Geschäftsstelle Wissenschaftlicher Beirat

Zitationshinweis

Baraulina, Tatjana/Bitterwolf, Maria (2018): Resettlement in Deutschland – was leistet das Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge? Ausgabe 04|2018 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.

Das BAMF-Forschungszentrum im Internet:

<http://www.bamf.de/forschung>

Weitere Publikationen der Bundesregierung zum Herunterladen und zum Bestellen finden Sie ebenfalls unter:
www.bundesregierung.de/infomaterial

Verbreitung

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.