

Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes

Generalsekretär
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Telefon-Durchwahl 0761 200-216
Telefax 0761 200-211
www.caritas.de

Datum 08.05.2017

zum Vorschlag für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates zur **Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union**¹

1. Einleitung

Die Europäische Kommission hat am 13. Juli 2016 einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union, sog. **EU Resettlement Framework** vorgelegt.

Ziel des Neuansiedlungsrahmens ist, eine legale und sichere Einreise von Drittstaatsangehörigen und staatenlosen Schutzbedürftigen in die EU zu ermöglichen, die „Gefahr eines massiven irregulären Zustroms“ von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen in die EU zu verringern und einen Beitrag zu internationalen Neuansiedlungsinitiativen zu leisten. Laut Verordnungsentwurf soll die Neuansiedlung² der bevorzugte Weg für die Erlangung internationalen Schutzes in der EU sein.³ Der Verordnungsentwurf ist Teil der geplanten Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. Im Entwurf zur Reform der Dublin-IV-Verordnung wird auf das EU Resettlement Framework Bezug genommen. Hier heißt es, dass der Schutz der Menschen in der Herkunftsregion und die Neuansiedlung Betroffener aus der Region in der EU zum Modell für die Zukunft werden sollen.⁴

Resettlement wurde als Instrument maßgeblich von UNHCR entwickelt. Es ist neben freiwilliger Rückkehr und Integration im Zufluchtsland die sogenannte dritte dauerhafte Lösung für Flüchtlinge, deren Umsetzung unter das von der internationalen Staatengemeinschaft definierte Mandat von UNHCR fällt.⁵ Der Bedarf an einer Aufnahme über Resettlement wird laut UNHCR für 2017 weltweit auf 1,19 Millionen Menschen geschätzt. In den vergangenen fünf Jahren stellten

¹ COM(2016) 468 final

² Die Begriffe Neuansiedlung und Resettlement werden im Folgenden synonym verwendet.

³ Vgl. COM(2016) 468 final, S. 15

⁴ Vgl. COM (2016) 270 final, S. 2

⁵ Vgl. UNHCR Resettlement Handbook, Genf, 2012, S.36

alle Aufnahmeländer weltweit zusammen jährlich zwischen 60.000 und 100.000 Plätze für Resettlement zur Verfügung.⁶

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass die Kommission durch die Initiative des Vorschlags eines Verordnungsentwurfs der weiteren Ausgestaltung von Resettlement in der EU einen bedeutenden Stellenwert einräumt. Der Deutsche Caritasverband sieht es als sehr positiv an, dass hiermit die Chance eröffnet wird, legale und sichere Einreisen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen in die EU verstärkt zu ermöglichen. Durch die Schaffung des Neuansiedlungsrahmens können bestehende Zugangswege in die EU um neue ergänzt und legale Zugangswege ausgebaut werden. Dass bei der Auswahl für Resettlementprogramme im vorgeschlagenen Neuansiedlungsrahmen mehr Personengruppen als in nationalen Neuansiedlungsprogrammen üblich Berücksichtigung finden sollen, begrüßt der Deutsche Caritasverband vor dem Hintergrund der Annahme, dass dadurch zusätzliche Gruppen besonders vulnerabler Schutzsuchender Zugang zu Schutz in einem Mitgliedstaat der EU finden können.

Gleichzeitig befürchtet der Deutsche Caritasverband jedoch, dass durch die Erweiterung des für Resettlement in Frage kommenden Personenkreises vulnerable Schutzsuchende bei der Auswahl für eine Neuansiedlung unzureichend berücksichtigt werden könnten. Die Gesamtaufnahmezahlen sollten daher entsprechend der größeren Anzahl an potentiell neu anzusiedelnden Personen erhöht werden. Aus Sicht des Deutschen Caritasverbands darf Resettlement weiterhin kein Ersatz für reguläre Asylverfahren, sondern soll eine Ergänzung zum Schutz besonders vulnerabler Schutzsuchender sein. Auch künftig muss individueller Flüchtlingsschutz in allen Mitgliedstaaten der EU gewährleistet sein. Das Recht auf Asyl bzw. auf internationalen Schutz von Flüchtlingen, die über andere Wege als Resettlement in einen Mitgliedstaat der EU gelangen, darf durch den Neuansiedlungsrahmen nicht angetastet werden. Als äußerst kritisch bewertet der Deutsche Caritasverband die in dem Verordnungsentwurf an verschiedenen Stellen angelegte Verknüpfung von Resettlement mit Migrationskontrolle.

2. Ausgewählte Regelungen und ihre Bewertung

Nachfolgend wird zu ausgewählten Artikeln des Verordnungsentwurfes detailliert Stellung genommen.

2.1 Definition von Neuansiedlung (Artikel 2)

Laut Artikel 2 bezeichnet Neuansiedlung die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die internationalen Schutz benötigen, aus Drittstaaten, in die bzw. innerhalb derer sie vertrieben wurden, in die EU, um ihnen internationalen Schutz zu gewähren.⁷

Mit der vorgelegten Definition erweitert die Kommission den Kreis an Personen, die für eine Neuansiedlung in Betracht kommen um sogenannte Binnenvertriebene. Unter die Definition ei-

⁶ Vgl. UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017, Genf, S.16 und S.311 und UNHCR Global Trends 2015, Genf, S.3

⁷ Vgl. COM (2016) 468 final, S.26

nes Flüchtlings nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) fallen nur Personen, die sich außerhalb ihres Heimatstaates befinden.⁸ Das bisher gängige, von UNHCR entwickelte, Resettlement umfasst entsprechend in der Regel lediglich die Neuansiedlung von Personen, die außerhalb ihres Heimatlandes Schutz suchen.⁹

Bewertung:

Resettlement hat sich unter dem Mandat von UNHCR als Instrument zum Schutz besonders vulnerabler Flüchtlinge etabliert. Der Neuansiedlungsrahmen der EU geht mit Blick auf Personen, die sich (noch) innerhalb ihres Heimatlandes aufhalten und vertrieben bzw. auf der Flucht sind, darüber hinaus. Für Binnenvertriebene gibt es bislang keine speziellen völkerrechtlichen Instrumente wie für extern Schutzsuchende, obwohl sie häufig aus den gleichen Gründen fliehen. So können auch die Kriterien eines besonders hohen Schutzbedarfs auf sie zutreffen. Dies kann zum Beispiel insbesondere dann der Fall sein, wenn eine weitere Flucht aufgrund von körperlicher Versehrtheit oder hoher psychischer Belastung nicht möglich ist. Im Sinne des Schutzgedankens von Resettlement begrüßt der Deutsche Caritasverband daher die Erweiterung der Definition um Binnenvertriebene.

Der Deutsche Caritasverband gibt jedoch zu bedenken, dass die Aufnahme von Binnenvertriebenen in Resettlementprogramme rechtliche und praktische Unklarheiten und Herausforderungen birgt. Staaten, aus denen Binnenvertriebene aufgenommen werden sollen, werden meist kaum bereit sein, sich praktisch an diesen Resettlementverfahren zu beteiligen. Des Weiteren kann eine notwendige Kooperation mit staatlichen Strukturen zu einer erheblichen Gefährdung für die aufzunehmenden Personen führen, beispielsweise wenn diese unter staatlicher Verfolgung leiden. Folglich muss bei der grundsätzlich zu begrüßenden Einbeziehung von Binnenvertriebenen in das geplante Neuansiedlungsprogramm sichergestellt sein, dass diese dadurch keiner weiteren Gefährdung ausgesetzt sind.

Weiter wird der Bedarf an Resettlement um ein Vielfaches höher, wenn Binnenvertriebenen bei der Bedarfsfeststellung erfasst werden. Entsprechend diesem zusätzlichen Bedarf sollten auch die Gesamtaufnahmezahlen erhöht werden.

2.2 Auswahl der Regionen und Länder (Artikel 4)

In Artikel 4 werden fünf Faktoren genannt, die bei der Auswahl der Regionen und Länder, aus denen Resettlement stattfinden soll, berücksichtigt werden sollen. Dies soll (a) die Zahl der Personen sein, die in einen oder innerhalb eines Drittstaates vertrieben wurden und jede Weiterreise dieser Personen in die EU, (b) die Komplementarität mit der finanziellen und technischen Hilfe für die Drittstaaten, (c) die allgemeinen Beziehungen der EU zu den Drittstaaten, (d) die wirksame Zusammenarbeit der Drittstaaten mit der EU im Bereich Migration und Asyl und (e) der Umfang und Inhalt der von den Drittstaaten eingegangenen Neuansiedlungsverpflichtungen. Unter Buchstabe (d) versteht die Kommission (i) die Verringerung der Zahl an

⁸ Vgl. Art. 1 Abschnitt A Absatz 2 Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der Fassung des Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 11.7.1969

⁹ Vgl. UNHCR Resettlement Handbook, Genf, 2012, S.3

Drittstaatsangehörigen, welche die Grenze irregulär überqueren und in die EU gelangen, (ii) die Schaffung der Voraussetzungen zur Anwendung der Konzepte des „ersten Asylstaates“ und des „sicheren Drittstaates“, (iii) den Ausbau von Kapazitäten für die Aufnahme von Schutzbedürftigen u.a. durch die Schaffung wirksamer Asylsysteme und (iv) die verstärkte Rücknahme von Drittstaatsangehörigen durch den Abschluss von Rücknahmeabkommen.¹⁰

Bewertung:

Die Faktoren, welche für die Auswahl von Regionen und Ländern benannt werden, aus denen eine Neuansiedlung vorgenommen werden soll, machen deutlich, dass Resettlement für die Kommission nicht nur ein zu klassischen Asylverfahren komplementäres Instrument zum Schutz vulnerabler Personen ist, sondern dass es in Zukunft auch der Kontrolle von Migration dienen soll. In diese Richtung weist bereits Erwägungsgrund 9 des Entwurfs, wonach auch die „Verringerung der Gefahr eines massiven irregulären Zustroms von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen in die EU“ explizit als Ziel benannt wird.¹¹ Der Deutsche Caritasverband sieht die Verknüpfung von Resettlement mit Migrationskontrolle als sehr problematisch an. Mit Resettlement sollten aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes gezielt die schwächsten und schutzbedürftigsten Flüchtlinge bzw. Vertriebenen erreicht werden. Dies macht Resettlement zu einem komplementären Instrument neben dem regulären Asylsystem. Vulnerable Personen von einer Aufnahme auszuschließen, weil der Drittstaat, in dem sie sich befinden, nicht wie von der EU angestrebt im Bereich Migration und Asyl mit der EU zusammenarbeitet, läuft dem humanitären Aspekt zuwider, welcher bei Resettlement im Vordergrund stehen sollte. Geflüchtete Personen haben keinerlei Einfluss auf „die allgemeinen Beziehungen der Union“ bzw. eine „wirksame Zusammenarbeit“ des Zufluchtslandes, in dem sie sich befinden, mit der EU. Diese unter den Buchstaben (c) und (d) in Artikel 4 genannten Bedingungen stellen somit nicht vertretbare Ausschlusskriterien dar.

Unklar ist, wie bei Buchstabe (a) der Zusatz „und jede Weiterreise dieser Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten“ zu verstehen ist. Der Zusatz kann jedoch so verstanden werden, dass sich eine hohe Anzahl von Weiterreisen aus einem Drittstaat in EU-Mitgliedstaaten negativ auf die Berücksichtigung durch die Union für Resettlement aus diesem Drittstaat auswirkt. Daher birgt er ebenso wie Artikel 4 Buchstabe (d) Ziffer (i) die Gefahr, dass Drittstaaten das Recht auf Ausreise aus jedem Land nach Artikel 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte missachten und Schutzsuchende aufhalten. Darüber hinaus machen die Ziffern (ii) und (iv) des Artikels 4 Buchstabe (d) außenpolitische statt humanitäre Faktoren zur Grundlage für die Bestimmung von Resettlementstaaten und -regionen. Bei einer Koppelung von Resettlement an die Voraussetzungen nach Artikel 4 Buchstabe (d) Ziffer (ii) würden ferner ausgerechnet jene Personen bei der Auswahl für eine Neuansiedlung benachteiligt, die sich in Staaten aufhalten, in denen ihre Chancen auf Zugang zu angemessenem Schutz am geringsten sind. Für einen Ausbau von Rückübernahmeabkommen, wie sie in Artikel 4 Buchstabe (d) Ziffer (iv) vorgesehen sind, müsste gewährleistet sein, dass betroffenen Personen in der Region bzw. dem Staat, in die bzw. den sie rückgeführt werden, Zugang zu einem fairen Asylverfahren

¹⁰ Vgl. COM (2016) 468 final, S.26f

¹¹ Vgl. COM (2016) 468 final, S.20

sowie Anspruch auf Schutz nach den Kriterien der GFK haben und ihnen dort angemessener Schutz gewährleistet wird.

Der Deutsche Caritasverband empfiehlt in Buchstabe (a) klarzustellen, dass viele Weiterreisen von schutzbedürftigen Personen aus einem Drittstaat sich höchstens positiv auf die Aufnahme dieses Drittstaates in das geplante Neuansiedlungsprogramm auswirken können; andernfalls sollte der Zusatz „und jede Weiterreise dieser Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten“ gestrichen werden. Ferner empfiehlt der Deutsche Caritasverband Artikel 4 Buchstabe (c) und (d) mit Ausnahme von Ziffer (iii) zu streichen. Stattdessen sollte sich der Neuansiedlungsrahmen bei der Festsetzung von geographischen Prioritäten an dem jährlich von UNHCR erstellten Global Resettlement Needs Report orientieren, in dem die regionale und länderspezifische Notwendigkeit für Resettlementaufnahmen auf Grundlage des tatsächlichen Schutzbedarfes detailliert ermittelt wird.

Vor dem Hintergrund, dass über 80 Prozent der weltweit Schutzsuchenden in der Heimatregion verbleiben¹², sieht der Deutsche Caritasverband die Stärkung von Schutzkapazitäten und den Aufbau von Asylsystemen in Erstzufluchtländern als sehr bedeutend an. Der Deutsche Caritasverband befürwortet daher Artikel 4 Buchstabe (d) Ziffer (iii) ausdrücklich. Dabei sollte den Drittstaaten insbesondere die Unterstützung zugutekommen, die ihnen die Umsetzung der GFK und anderer relevanter Verträge des internationalen Flüchtlingsrechts ermöglicht. Für die häufig überlasteten Erstzufluchtsstaaten kann Resettlement eine wichtige Unterstützung sein und hat somit strategische Bedeutung für die Aufrechterhaltung und Ausweitung der Schutzkapazitäten dieser Länder. Es sollte deshalb klar gestellt werden, dass sich die in Artikel 4 Buchstabe (e) beschriebenen Neuansiedlungsverpflichtungen nicht auf Neuansiedlungen in die Drittstaaten selbst beziehen, aus denen Resettlement erfolgen soll. Andernfalls ist Buchstabe (e) zu streichen.

2.3 Kriterien für die Auswahl von Personen (Artikel 5) und Bedeutung der „Vorzüge“ (Artikel 10)

In Artikel 5 des Kommissionsvorschlags werden Personengruppen, die für eine Neuansiedlung im Rahmen der Neuansiedlungsregelung der EU in Betracht kommen, benannt.

Dazu zählen nach Buchstabe (a) Personen, die nach Ziffer (i) „aus begründeter Furcht vor Verfolgung“ oder nach Ziffer (ii) aufgrund „stichhaltiger Gründe für die Annahme, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland oder in das Land ihres vorherigen gewöhnlichen Aufenthaltes tatsächlich Gefahr laufen einen ernsthaften Schaden zu erleiden“, in ein anderes Land oder einen anderen Landesteil geflohen sind.

Für ein Resettlement sollen laut Artikel 5 Buchstabe (b) Ziffer (i) schutzbedürftige Personen in Betracht kommen, die in mindestens eine der folgenden Kategorien fallen: Gefährdete Frauen und Mädchen, gefährdete Kinder und Jugendliche, Überlebende von Gewalt und/oder Folter, Personen mit medizinischen Bedürfnissen oder Behinderungen, Personen mit rechtlichem

¹² Vgl. UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2015, Genf, S.2

und/oder physischem Schutzbedarf sowie sozioökonomisch benachteiligte Personen. Ebenfalls in Betracht kommen nach Ziffer (ii) Personen, die bestimmte familiäre Bindungen zu Drittstaatsangehörigen, Staatenlosen oder Unionsbürgern mit rechtmäßigem Aufenthalt in einem Mitgliedstaat haben. In Artikel 10 Absatz 1 wird zudem angeführt, dass die Mitgliedstaaten Personen mit (a) familiären, (b) sozialen oder kulturellen Bindungen oder sonstigen Merkmalen, die die Integration im teilnehmenden Mitgliedstaat erleichtern können, oder (c) besonderen Schutzbedürfnissen oder Benachteiligungen einen Vorzug geben können.

Bewertung:

Resettlementverfahren sind bewährte Mechanismen, um vulnerablen Flüchtlingen Schutz zu gewährleisten. Der Deutsche Caritasverband ist der Auffassung, dass Resettlement den spezifischen Bedürfnissen von besonders vulnerablen Schutzsuchenden Rechnung tragen sollte. Personen, deren Leben, Sicherheit oder Gesundheit gefährdet ist oder deren fundamentale Menschenrechte in dem Staat, in dem sie bereits Schutz gesucht haben, nicht gewährleistet werden können, sind in besonderem Maße auf die Aufnahme über Resettlement angewiesen. Daher begrüßt der Deutsche Caritasverband, dass sich in Artikel 5 Buchstabe (b) des Vorschlags der Kommission ein Großteil der schutzbedürftigen Personengruppen wiederfindet, die nach den üblichen UNHCR-Kriterien für Resettlement in Betracht kommen (Frauen und Mädchen, Kinder und Jugendliche, Gewalt- und Folteropfer, Personen, die rechtlichen und/oder physischen Schutz benötigen und Personen mit medizinischen Bedürfnissen oder Behinderungen).

Der Kommissionsvorschlag geht mit der Einbeziehung von Binnenvertriebenen (Buchstabe (a)), sozioökonomisch benachteiligter Personen (Buchstabe (b) Ziffer (i)) und Personen mit familiären Bindungen (Buchstabe (b) Ziffer (ii)) über die üblichen UNHCR-Kriterien hinaus. Diese Erweiterung der Aufnahmekriterien begrüßt der Deutsche Caritasverband in den Fällen, in denen – wie bei der Aufnahme von Binnenvertriebenen – dem Schutzgedanken von Resettlement gedient ist.

Es ist allerdings unklar, wer unter die Kategorie „sozioökonomisch benachteiligte Personen“ fallen soll. Um eine Vermischung von international Schutzbedürftigen nach der Richtlinie 2011/95/EU und anderer Gruppen – wie Personen, die eine Einreise in ein EU-Mitgliedstaat aus wirtschaftlichen Gründen anstreben – zu vermeiden, empfehlen wir eine Konkretisierung der Kategorie „sozioökonomisch benachteiligte Personen“ in Artikel 5 Buchstabe (b) Ziffer (i). Positiv ist aus Sicht des Deutschen Caritasverbands zu beurteilen, dass der Kommissionsvorschlag die Wahrung der Familieneinheit betont. Allerdings darf die Möglichkeit, Neuansiedlung zur Familienzusammenführung zu nutzen, nicht andere bestehende legale Wege der Familienzusammenführung ersetzen. Flüchtlinge, welche die Familienzusammenführungskriterien nach nationalem oder EU-Recht erfüllen, müssen unabhängig von Neuansiedlungszielen und -quoten legal in die EU einreisen können. Diese Personen dürfen nicht auf die begrenzten Plätze im Rahmen des Neuansiedlungsverfahrens angerechnet werden, damit nicht Plätze für schutzbedürftige Personen, die keine andere Möglichkeit der legalen Einreise in die EU haben, blockiert werden. In Artikel 5 Buchstabe (b) Ziffer (ii) sollte daher der Vorbehalt vermerkt werden, dass nur jene Personen für eine Neuansiedlung zur Familienzusammenführung berück-

sichtigt werden, für die eine Familienzusammenführung über andere legale Zugangswege rechtlich nicht möglich oder nach eingehender Prüfung nicht umsetzbar ist. Parallel sollten die administrativen und personellen Kapazitäten der zuständigen Behörden angepasst werden, um bestehende rechtliche Ansprüche beim regulären Familiennachzug zu erfüllen.

Im Vorschlag für einen Neuansiedlungsrahmen nicht explizit genannt wird die sonst übliche UNHCR-Kategorie von Personen, die aus anderen Gründen keinerlei Perspektive auf eine Eingliederung im derzeitigen Aufenthaltsstaat haben. Der DCV betont, dass vulnerable Personengruppen bei der Aufnahme über den Neuansiedlungsrahmen der EU besondere Berücksichtigung finden müssen. Daher fordert der DCV sicherzustellen, dass vulnerable Personengruppen ohne Eingliederungsperspektive im Erstzufluchtsstaat – wie beispielsweise Flüchtlinge, die bereits in zweiter oder dritter Generation unter extrem schwierigen Bedingungen in Flüchtlingsaufnahmelagern leben, Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität oder ältere Flüchtlinge – ebenso Zugang zu einem Neuansiedlungsverfahren haben sollten.

Unklar ist, wie die Möglichkeiten zur Bevorzugung in Artikel 10 Absatz 1 angewendet werden sollen, insbesondere da besondere Bedürfnisse und familiäre Bindungen gleichzeitig auch Zulassungskriterien nach Artikel 5 Buchstabe (b) darstellen können. Der Deutsche Caritasverband würde eine Klarstellung begrüßen.

2.4 Ausschlussgründe (Artikel 6)

Nach Vorschlag der Kommission sollen nur jene Personen für Resettlement im Rahmen des Neuansiedlungsrahmens der Union in Betracht kommen, die sowohl die Zulassungskriterien nach Artikel 5 erfüllen und auf die gleichzeitig nicht die in Artikel 6 ausgeführten sogenannten Ausschlussgründe zutreffen.¹³

Keine Berechtigung für eine Neuansiedlung sollen demnach unter anderem Personen bekommen, die in den letzten fünf Jahren vor der Neuansiedlung (d) über einen irregulären Weg in einen EU-Mitgliedstaat gelangt sind oder dies versucht haben bzw. sich dort irregulär aufgehalten haben; (e) bereits im Rahmen einer europäischen oder nationalen Regelung neuangesiedelt wurden oder (f) von einem Mitgliedsstaat für eine Neuansiedlung abgelehnt wurden. Artikel 6 Absatz 2 besagt, dass Mitgliedstaaten die Neuansiedlung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen fakultativ verweigern können, wenn „auf ersten Anschein“ einer der „Ausschlussgründe“ nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe (a) oder (b) vorliegt.¹⁴ Artikel 6 Buchstabe (a) beschreibt dabei Verbrechen und Handlungen, die weitestgehend auf den Ausschlussgründen des Artikels 1 Abschnitt F der Genfer Flüchtlingskonvention beruhen¹⁵, Artikel 6 Buchstabe b Gründe im Zusammenhang mit der Gefährdung der Gemeinschaft, der öffentlichen Ordnung, der Sicherheit, der öffentlichen Gesundheit oder der internationalen Beziehungen.

¹³ Vgl. COM(2016) 468 final, S.12

¹⁴ Vgl. COM(2016) 468 final, S.28f

¹⁵ Vgl. Art. 1 Abschnitt F Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der Fassung des Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge v. 11.7.1969

Bewertung:

Der Neuansiedlungsrahmen der EU sollte sich an vulnerable Flüchtlinge richten, die besonders auf Schutz angewiesen sind. Daher sollte die Auswahl für eine Neuansiedlung unabhängig davon stattfinden, ob eine Person zuvor irregulär in einen Mitgliedstaat eingereist ist oder sich irregulär in einem solchen aufgehalten hat. Der individuelle Schutzbedarf und externe Umstände können sich innerhalb einer Periode von fünf Jahren ändern. Die Prüfung auch von zuvor abgelehnten Fällen oder Personen, die ohne einen Asylantrag zu stellen zuvor irregulär eingereist waren, sollte daher auch schon innerhalb der vorgesehenen Frist von fünf Jahren möglich sein. Auch kann die Ablehnung in einem Mitgliedstaat aus Gründen erfolgen, die in einem anderen nicht zutreffen. So sollte die Möglichkeit bestehen, Flüchtlinge, die beispielsweise aufgrund fehlender spezialisierter medizinischer Behandlungsmöglichkeiten in einem Mitgliedstaat abgelehnt wurden, an einen anderen Mitgliedstaat zu verweisen. Da sie den Zugang zu Resettlement übermäßig stark einschränken, empfiehlt der Deutsche Caritasverband, die Buchstaben (d) und (f) in Artikel 6 Absatz 1 zu streichen oder zumindest die Frist von 5 Jahren deutlich abzusenken.

Um den Bedarf für eine Neuansiedlung beurteilen zu können, ist eine sorgfältige Beurteilung individueller Umstände nötig. Um Personen nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe (a) und (b) von Neuansiedlung auszuschließen müssen aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes schwerwiegende Gründe vorliegen, die mindestens geeignet sind, einen hinreichenden, dringenden Tatverdacht zu belegen. Der Vorschlag, Personen die Neuansiedlung nach Artikel 6 Absatz 2 auch prima facie verweigern zu können, geht aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes bei allen berechtigten Sicherheitsinteressen zu weit. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt daher die Streichung von Artikel 6 Absatz 2.

2.5 Regelverfahren (Artikel 10) und Eilverfahren (Artikel 11)

Im geplanten Neuansiedlungsrahmen der EU schlägt die Kommission zwei Neuansiedlungsverfahren vor: Das Regelverfahren (Artikel 10) und das Eilverfahren (Artikel 11). Erstgenanntes soll innerhalb von acht Monaten mit Verlängerungsmöglichkeit um weitere vier Monate und das Eilverfahren innerhalb von vier Monaten mit Möglichkeit zur Verlängerung um weitere zwei Monate durchgeführt werden.¹⁶

Das Regelverfahren baut auf den Neuansiedlungsstandards und -praktiken der Mitgliedstaaten auf.¹⁷ Im Anschluss an die Identifizierung von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die auf Basis eines von UNHCR, der geplanten Europäischen Asylagentur oder anderer einschlägiger internationaler Einrichtungen angelegter Dossiers oder eigenständig durch den Mitgliedstaat vorgesehen ist, soll der jeweilige EU-Mitgliedsstaat bewerten, ob die identifizierten Personen die Zulassungskriterien für eine Neuansiedlung erfüllen. Im Fall einer positiven Entscheidung soll den neu anzusiedelnden Personen im Erstzufluchtsstaat die Flüchtlingseigenschaft oder der subsidiäre Schutzstatus mit Wirkung nach der Aufnahme zuerkannt werden. Ein zusätzliches Asylverfahren zur Anerkennung als Flüchtling durch Personen, denen im Verfahren zur

¹⁶ Vgl. COM (2016) 468 final, S. 31ff

¹⁷ Vgl. COM (2016) 468 final, S. 13

Neuansiedlung bereits subsidiärer Schutz zuerkannt wurde, wäre im Regelverfahren unzulässig. Die Neuansiedlung wird in der Begründung des Kommissionsvorschlags als bevorzugter Weg für die Erlangung internationalen Schutzes in einem Mitgliedstaat beschrieben.¹⁸

Das Eilverfahren ist an den Ansatz des Standardverfahrens zur Neuansiedlung von Syrer(inne)n aus der Türkei, das im Rahmen der EU-Türkei Erklärung vom 18. März 2016 entwickelt wurde, angelehnt.¹⁹ Angewendet werden soll es, wenn spezifische humanitäre Gründe oder dringender rechtlicher oder physischer Schutzbedarf bestehen. Anders als beim Regelverfahren soll im Erstzufluchtsstaat zunächst lediglich eine Bewertung vorgenommen werden, ob ein subsidiärer Schutz in Frage kommt. Die neuangesiedelten Personen erhalten zunächst den subsidiären Schutzstatus, könnten aber im aufnehmenden EU-Mitgliedstaat darüber hinausgehenden internationalen Schutz beantragen.

Bewertung:

Der Deutsche Caritasverband gibt zu bedenken, dass Artikel 10 und 11 die Gefahr bergen, die Qualität der derzeit von einigen Mitgliedstaaten durchgeführten Neuansiedlungsverfahren zu mindern. Personen, die im Rahmen des Kommissionsvorschlags umgesiedelt werden und lediglich einen subsidiären Schutzstatus erhalten, müssen fürchten, die bislang nach nationalem Recht vorgesehenen weitergehenden Rechte nicht in vollem Umfang genießen zu können.²⁰ Der subsidiäre Schutzstatus ist im Grundsatz nicht auf einen dauerhaften Aufenthalt im Aufnahmeland ausgelegt; das Konzept des Resettlements als dauerhafte Lösung droht damit untergraben zu werden. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt daher, Artikel 10 Absatz 7 Buchstabe (a) dahingehend zu ändern, dass alle Personen, die im Rahmen des Regelverfahrens für eine Neuansiedlung ausgewählt werden, spätestens bei Ankunft im Mitgliedstaat unabhängig vom Status als anerkannter Flüchtling oder subsidiär Geschützte(r) alle Rechte zuerkannt bekommen, die mit der Anerkennung als Flüchtling einhergehen.

Im Verfahren der Anerkennung eines internationalen Schutzstatus durch einen Mitgliedstaat nach Artikel 10 kann es, wie bei jeder Entscheidung, zu Fehlern kommen. Falls nach Ankunft einer neuangesiedelten Person in einem EU-Mitgliedstaat festgestellt wird, dass eine Person, der der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, auch die Voraussetzung für die Anerkennung als Flüchtling erfüllt, muss für die neuangesiedelte Person die Möglichkeit zu einer Klage gegen diese ursprüngliche Entscheidung bestehen. Der Deutsche Caritasverband fordert daher, dass für neuangesiedelte Personen der Rechtsschutz unbedingt gewährleistet sein muss.

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass mit dem Eilverfahren, in akuten Krisensituationen eine beschleunigte, sichere und legale Einreise von Schutzsuchenden in einen EU-Mitgliedstaat ermöglicht werden soll. Um im Notfall adäquat reagieren zu können, sollte das Eilverfahren nicht an die in Artikel 4 festgelegten geographischen Prioritäten gebunden sein.

¹⁸ Vgl. COM (2016) 468 final, S. 15

¹⁹ Vgl. COM (2016) 468 final, S. 15

²⁰ Vgl. COM (2016) 466 final, S. 10f

Nach der Definition von UNHCR²¹ und im bisher von den meisten Staaten durchgeführten Rahmen, ist Resettlement ein auf dauerhafte Aufnahme und einen umfassenden Flüchtlingschutz ausgelegtes Instrument. Für die Durchführung von Resettlement im Rahmen des Neuansiedlungsplans der EU (vgl. dazu Punkt 2.6) sollte daher – unter Umsetzung der oben genannten Forderungen – immer das Regelverfahren angewendet werden. Das Eilverfahren, das letztendlich nur den Transfer in einen EU-Mitgliedstaat sicherstellt, sollte hingegen als ein das Regelverfahren in akuten Notsituationen ergänzendes Instrument angewendet werden. Daher empfiehlt der Deutsche Caritasverband für das Eilverfahren ein über die jährlichen Aufnahmezahlen hinausgehendes Notfallkontingent bereitzuhalten, auf das in akuten Krisensituationen zurückgegriffen werden kann. Die bestehende Neuansiedlungsverpflichtungen eines Jahres sollten durch das Eilverfahren nicht beeinträchtigt werden.

Deutschland verfügt mit den Humanitären Aufnahmeprogrammen des Bundes und der Länder über gut funktionierende Instrumente, mit denen schnell auf Krisen reagiert werden kann und deren Ausbau der Deutsche Caritasverband bereits an anderer Stelle empfohlen hat.²² Wir weisen darauf hin, dass diese Instrumente daher unbedingt parallel zu den Neuansiedlungsverfahren der EU erhalten bleiben müssen.

Begrüßenswert ist, dass Artikel 10 Absatz 7 Buchstabe (c) das Angebot von Orientierungsprogrammen durch Mitgliedstaaten vor der Ausreise vorsieht.²³ Unsere Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass Betroffene umfassend über ihre Rechte und Pflichten informiert werden müssen und Integration durch Sprachunterricht und die Aufklärung über gesellschaftliche, kulturelle und politische Verhältnisse deutlich erleichtert wird. Daher sollte in Artikel 10 Absatz 7 Buchstabe c das Wort „kann“ durch „soll“ ersetzt werden.

Darüber hinaus sollte bei der Identifizierung und Weiterverweisung von neuanzusiedelnden Personen an einen aufnahmebereiten EU-Mitgliedstaat unbedingt sichergestellt werden, dass die an der Identifizierung beteiligten Akteure unabhängig von staatlicher Einflussnahme aus Erstzufluchts- und Heimatstaat der neuanzusiedelnden Personen sind. Unsere Erfahrung aus der Praxis der Umsetzung der Erklärung EU-Türkei zeigt, dass es für neuanzusiedelnde Personen transparent erkennbar sein muss, wer für den Identifizierungs- und Neuansiedlungsprozess zuständig ist, wie dieser erfolgt und welche Auswahlkriterien zugrunde liegen. Aus unserer Sicht ist beispielsweise UNHCR ein solcher unabhängig und transparent agierende Akteur. Die langjährig bestehende Resettlementerfahrung von UNHCR, die er bei der Umsetzung nationale Neuansiedlungsprogramme erworben hat, sollte daher in den Neuansiedlungsverfahren der EU stärkere Berücksichtigung finden.

Dass im Vorschlag der Kommission Resettlement als bevorzugter Weg zur Erlangung internationalen Schutzes in einem Mitgliedstaat angesehen²⁴ und damit ein Fokus auf die legale und sichere Einreise aus einem Erstaufnahmeland gelegt wird, begrüßt der Deutsche Caritasverband grundsätzlich. Resettlement sollte jedoch weiterhin kein Ersatz für reguläre Asylverfahren, son-

²¹ Vgl. UNHCR Resettlement Handbook, Genf, 2012, S.3

²² Vgl. Brief Dr. Peter Neher et al. an den Vorsitzenden der Innenministerkonferenz Herrn Minister Klaus Boullion und die Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder vom 22. November 2016, S. 2

²³ Vgl. COM (2016) 468 final, S. 32

²⁴ Vgl. COM(2016) 468 final, S. 15

dern eine Ergänzung zum Schutz besonders vulnerabler Flüchtlinge sein. Das Recht auf Asyl von Schutzbedürftigen, die über andere Wege in die Europäische Union gelangen, darf nicht angetastet werden.

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

Laut Artikel 7 des Verordnungsentwurfes soll der Rat auf Vorschlag der Kommission einen jährlichen Neuansiedlungsplan annehmen. Dieser Plan wird durch Neuansiedlungsregelungen konkretisiert, die als Durchführungsrechtsakte von der Kommission erlassen werden (Artikel 8). Der Neuansiedlungsplan und die Neuansiedlungsregelungen sollen unter anderem Angaben zu der maximalen Zahl der neu anzusiedelnden Personen, zu den geographischen Prioritäten und zu dem anzuwendenden Verfahren (Regel- oder Eilverfahren) beinhalten (Artikel 7). Zudem soll unter Vorsitz der Kommission ein Hochrangiger Ausschuss für Neuansiedlung eingesetzt werden (Artikel 13). Der Hochrangige Ausschuss tritt auf Einladung der Kommission oder eines Mitgliedsstaates zusammen und berät die Kommission bei der Entwicklung des jährlichen Neuansiedlungsplanes.²⁵

Bewertung:

Neuansiedlungen sind zeitintensiv und umfassen komplexe Identifikations-, Auswahl- und Ausreiseprozesse sowie umfassende Vorbereitungen der einreisenden Personen im Drittstaat. Vor Einreise müssen die nationalen Aufnahmestrukturen informiert und vorbereitet sein, um eine erfolgreiche Aufnahme zu ermöglichen. Der Deutsche Caritasverband empfiehlt daher die Aufstellung eines Neuansiedlungsplanes, der mindestens eine zweijährige Laufzeit umfasst.

Im Neuansiedlungsplan und den Neuansiedlungsregelungen sollten des Weiteren statt einer maximalen eine minimale Anzahl an neu anzusiedelnden Personen festgelegt werden. In der Verordnung festgelegt werden sollte zudem eine graduelle Steigerung dieser minimalen Aufnahmezahl über die Jahre. Eine graduelle Steigerung ist empfehlenswert, damit Mitgliedstaaten, die bisher noch keine nationalen Resettlementverfahren durchführen und nationale Aufnahmestrukturen Zeit haben, Kapazitäten aufzubauen. Um dem im Verordnungsentwurf dargelegten Ziel gerecht zu werden, einen Beitrag zu globalen Neuansiedlungsbemühungen zu leisten und die Erstaufnahmeländer zu entlasten, sollten sich die Aufnahmezahlen so steigern, dass die EU langfristig einen substantiellen Anteil der benötigten, von UNHCR bekanntgegebenen Plätze zur Verfügung stellt.²⁶

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die geplante Einrichtung des Hochrangigen Ausschusses, der neben den Mitgliedstaaten, dem Rat und der Kommission auch Vertreter(innen) des Europäischen Parlaments umfassen und als Beratungsgremium für die politische Entwicklung von Resettlement fungieren soll. Der Deutsche Caritasverband fordert, dass die im Verordnungsentwurf vorgesehene Möglichkeit UNHCR und IOM zur Beratung hinzuzuziehen²⁷ vom

²⁵ Vgl. COM (2016) 468 final, S.16 und S.34

²⁶ Vgl. UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2017, Genf

²⁷ Vgl. COM (2016) 468 final, S.34

Deutscher
Caritasverband e.V.

Hochrangigen Ausschuss auch tatsächlich wahrgenommen wird und die Kenntnisse von UNCHR und IOM zur Umsetzung von Neuansiedlungsplänen für die Umsetzung des Neuansiedlungsrahmens der EU genutzt werden. Des Weiteren sollten mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen mit ständigen Sitzen im Hochrangigen Ausschuss vertreten sein. Die EU würde somit an die im Rahmen nationaler Resettlementprogramme international etablierte trilaterale Beratungsstruktur zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Organen sowie UNHCR anknüpfen. Der von der Kommission vorgeschlagene Neuansiedlungsplan sollte in enger Konsultation mit dem Ausschuss entworfen werden. Der Deutsche Caritasverband würde begrüßen, wenn der Rat, wie in der Begründung des Verantwortungsentwurfs vorgesehen²⁸, die Beratungen, die im Rahmen des Hochrangigen Ausschusses geführt werden, umfassend berücksichtigt.

Freiburg, 08.05.2017
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Sozial- und Fachpolitik
Prof. Dr. Georg Cremer
Generalsekretär

Kontakt:

Simone Haaf, Referentin Migration und Integration, DCV (Freiburg),
Tel. 0761/200-680, Simone.Haaf@caritas.de

Patricia Reineck, Referentin Migration und Integration, DCV (Freiburg),
Tel. 0761/200-582, Patricia.Reineck@caritas.de

²⁸ Vgl. COM (2016) 468 final, S.16