

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/303 –

Europäische „Resettlement“-Politik

Vorbemerkung der Fragesteller

Im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda wurden von der Europäischen Kommission zwei Prozesse angestoßen, die der weiteren Strukturierung, Harmonisierung und Verstetigung eines gemeinsamen Ansiedlungsprogramms dienen sollen. Ziele des Vorschlags sind es laut EU-Kommission, sichere und legale Einreisen für Schutzbedürftige in die EU zu schaffen, irreguläre Einreisen in die EU zu mindern und einen gemeinsamen Beitrag für Resettlement in globalem Maßstab zu leisten.

Zum einen hat die EU-Kommission im Juli 2016 einen Verordnungsentwurf für ein gemeinsames Resettlement-Programm vorgelegt (das sogenannte EU Resettlement Framework (KOM(2016) 468; der aktuelle Beratungsstand findet sich im EU-Ratsdokument 14506/17). In der Fachöffentlichkeit stieß der Kommissionsvorschlag auf große Kritik, insbesondere beim Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) (www.refworld.org/pd/5890bd74.pdf), aber auch bei Amnesty International, PRO ASYL, der Caritas Europa, dem EU-Büro des Internationalen Roten Kreuzes, dem Europäischen Flüchtlingsrat (ECRE), dem ökumenischen Verband Churches' Commission for Migrants in Europe und dem International Rescue Committee (vgl. hierzu: www.eocre.org/wp-content/uploads/2016/11/NGO-joint-comments-resettlement-141116.pdf). Ende Oktober 2017 hat auch das Europäische Parlament umfangreiche Änderungen zur geplanten Resettlement-Rahmenvereinbarung vorgeschlagen (Dokument A8-0316/2017).

Parallel dazu hat die EU-Kommission im Rahmen ihrer Migrationsagenda im Sommer 2017 ein neues Neuansiedlungsprogramm der EU angekündigt (vgl. KOM(2017) 405, und KOM(2017) 558). Fraglich ist, inwiefern die Mitgliedstaaten – und damit auch Deutschland – bereit sind, den Vorschlägen der EU-Kommission zu folgen.

1. Wie bewertet es die Bundesregierung, dass im Entwurf für eine Rahmenvereinbarung der EU zur Neuansiedlung („Resettlement“) ein Bruch mit der jahrzehntelang bestehenden Praxis vorgesehen ist, sodass neu anzusiedelnde Flüchtlinge in Europa gemäß Artikel 10 Absatz 7 der Rahmenvereinbarung künftig nicht– wie bisher – einen Aufenthalt nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK-Status), sondern nur noch einen sog. subsidiären Schutzstatus erhalten sollen?
 - a) Hat die Bundesregierung in den Verhandlungen in Brüssel um diese Rahmenvereinbarung das Anliegen des UNHCR unterstützt, dass neu anzusiedelnde Flüchtlinge in Europa auch in Zukunft einen sog. GFK-Status erhalten sollen (vgl. UNHCR-Stellungnahme, S. 8), und wenn nein, warum nicht?
 - b) Hat die Bundesregierung vor, in den Brüsseler Verhandlungen den Vorschlag des Europäischen Parlaments (EP) zu unterstützen (vgl. EP-Dokument A8-0316/2017, S. 53 f.), in diese Rahmenvereinbarung eine Öffnungsklausel einzufügen, sodass die einzelnen Mitgliedstaaten zumindest aus eigener Verantwortung heraus einen GFK-Status erteilen können, und wenn nein, warum nicht?
2. Inwieweit weicht – nach Kenntnis der Bundesregierung – die Definition des Resettlement-Verfahrens (Artikel 2 und Artikel 5 Absatz 1 der Rahmenvereinbarung) von der Resettlement-Definition des UNHCR ab (vgl. UNHCR-Stellungnahme, S. 5 und UNHCR Resettlement Handbook (2011), S. 80 f.), wonach auch solche Personen – vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge – Zugang zum Resettlement-Verfahren haben sollen, die außerhalb ihres Herkunftslandes leben und deren Rückkehr dorthin unmöglich ist wegen ernstlicher und unterschiedsloser Bedrohung für Leib, Leben oder Freiheit, dort selbst aufgrund allgemeiner Gewalt bzw. von Ereignissen, die die öffentliche Ordnung in diesem Land ernsthaft beeinträchtigen ([who are] „outside their country of origin and unable to return there owing to serious and indiscriminate threats to life, physical integrity or freedom resulting from generalized violence or events seriously disturbing public order“)?

Hat sich die Bundesregierung für das Anliegen des UNHCR eingesetzt, die Resettlement-Definition der Rahmenvereinbarung an die des UNHCR anzugleichen, und wenn nein, warum nicht?
3. Hat sich die Bundesregierung für das Anliegen des UNHCR eingesetzt – mit Blick auf Artikel 10 des jetzigen Entwurfs der besagten Rahmenvereinbarung –, auch in Zukunft bei der Identifikation und Auswahl von in der EU neu anzusiedelnden Flüchtlingen – wie bisher – allein zuständig zu sein, also frei zu sein von politischen Einflüssen der Mitgliedstaaten (vgl. UNHCR-Stellungnahme, S. 7 f.), und wenn nein, warum nicht?

4. Ist es nach – Kenntnis der Bundesregierung – zutreffend, dass die Zugangsmöglichkeit zum Neuansiedlungsprogramm sich künftig nicht mehr primär an der individuellen Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen (oder deren prekären Lage) orientieren soll, sondern auch ausgerichtet werden soll an dem Verhalten von Drittstaaten – also, inwiefern sich Länder, aus denen heraus Flüchtlinge in der EU neu angesiedelt werden sollen – aus EU-Sicht – flüchtlingspolitisch kooperativ gezeigt, also z. B. Rückübernahmeabkommen mit der EU abgeschlossen haben (vgl. Artikel 4 Buchstabe b bis e der Rahmenvereinbarung)?

Wenn ja, hat sich die Bundesregierung für das Anliegen des UNHCR eingesetzt, bei diesem Neuansiedlungsprogramm auf eine solche migrationspolitische Konditionalität zu verzichten, da es hier ja vorrangig um die Schutzanliegen einzelner Menschen geht (vgl. UNHCR-Stellungnahme, S. 5), und wenn nein, warum nicht?

5. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass die Definition der Rahmenvereinbarung über sogenannte besonders schutzbedürftige Flüchtlinge („vulnerability categories“) von der Definition des UNHCR abweicht mit der Folge, dass z. B. Familienangehörige (vgl. Artikel 5 der Rahmenvereinbarung) durch die EU künftig auf die allgemeine Resettlement-Quote angerechnet werden können/sollen, und der Familiennachzug also nicht mehr als Erfüllung eines – nicht quotierbaren – grund- und europarechtlichen Anspruches behandelt wird?

Wenn ja, hat sich die Bundesregierung für das Anliegen des UNHCR eingesetzt, den Familiennachzug zu neu angesiedelten Flüchtlingen nicht auf die Resettlement-Quote anzurechnen, sondern einen Rechtsanspruch auf Herstellung der Familieneinheit unquotiert zu gewährleisten (vgl. UNHCR-Stellungnahme, S. 6), und wenn nein, warum nicht?

6. Ist es – nach Kenntnis der Bundesregierung – zutreffend, dass in Artikel 6 der Rahmenvereinbarung solche Flüchtlinge von der Teilnahme an dem Neuansiedlungsprogramm ausgeschlossen werden sollen,
- a) die sich in den letzten drei Jahren irregulär im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufgehalten haben, die irregulär in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten eingereist sind bzw. den Versuch der irregulären Einreise unternommen haben (z. B. um in der EU einen Asylantrag zu stellen),
 - b) bei denen ein Mitgliedstaat zuvor erklärt hat, die betreffende Person stelle eine Gefahr für die Gemeinschaft, für die herrschende Politik oder für die internationalen Beziehungen („a danger to the community, to public policy, [...] or the international relations“) dieses EU-Landes dar (vgl. Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Rahmenvereinbarung),
 - c) wenn ein Mitgliedstaat zuvor erklärt hat, es fehle für einen speziellen Flüchtling an einer klaren Integrationsperspektive in dem betreffenden EU-Land (vgl. Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb der Rahmenvereinbarung) oder
 - d) wenn ein Mitgliedstaat erklärt, er könne für Flüchtlinge „keine adäquate Unterstützung“ gewährleisten (ebd.)?

7. Falls Frage 6 der Sache nach mit „Ja“ beantwortet wird:
- a) Wie werden – nach Kenntnis der Bundesregierung – diese – ja außerordentlich weitgehenden – Ausschlussgründe inhaltlich begründet (bitte einzeln ausführen)?
 - b) Wie sollen – nach Kenntnis der Bundesregierung – die Ausschlussgründe in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b der Rahmenvereinbarung „Gefahr für die Gemeinschaft, für die herrschende Politik oder für die internationalen Beziehungen“ („danger to the community [...] to public policy [...] or the international relations“) ausgelegt werden, und welche Entsprechung gibt es dazu im internationalen Flüchtlingsrecht?
 - c) In welcher Form und durch wen sollen diese Ausnahmetatbestände – nach Kenntnis der Bundesregierung – überprüft werden, bzw. inwiefern soll die Prüfung dieser Ausnahmetatbestände wiederum gerichtlich überprüfbar sein?
 - d) Kann bzw. soll die irreguläre Einreise bzw. der irreguläre Aufenthalt zum Zweck einer (erfolglosen) Asylantragstellung – nach Kenntnis der Bundesregierung – auch zum Ausschluss eines Resettlement-Verfahrens nach Artikel 6 führen; und wenn ja, inwiefern soll – angesichts der deutlich unterschiedlichen Anerkennungspraxis zwischen den Mitgliedstaaten – die negative Asylentscheidung eines EU-Landes dann – im Hinblick auf die Teilnahme an einem späteren Resettlement-Verfahren der EU – dann für alle übrigen Mitgliedstaaten bindend sein?
 - e) Inwiefern sollen Feststellungen eines z. B. rechtspopulistisch regierten Mitgliedstaates über eine sogenannte unklare Integrationsperspektive (z. B. eines Schutzsuchenden islamischen Glaubens) bzw. über eine angeblich fehlende adäquate Unterstützungsinfrastruktur – nach Kenntnis der Bundesregierung – dann auch für alle anderen Mitgliedstaaten bindend sein (vgl. Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb der Rahmenvereinbarung)?
 - f) Hat sich die Bundesregierung für das Anliegen des UNHCR eingesetzt (vgl. UNHCR-Stellungnahme, S. 6 f.), diese weitreichenden Ausschlussgründe zu modifizieren, mit dem Ergebnis, die Hoheit des UNHCR für das Resettlement-Verfahren uneingeschränkt zu erhalten, und wenn nein, warum nicht?
8. Wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass auch das Resettlement-Verfahren der EU – dem Ansatz des UNHCR folgend – primär dazu dient, besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aufzunehmen (www.unhcr.org/dach/de/services/faq/faq-resettlement)?
- Wenn ja, wird sich die Bundesregierung dann dafür einsetzen, dass sich dieser Anspruch auch zahlenmäßig darin niederschlägt, dass im Rahmen des Neuansiedlungsprogramms der EU überwiegend Angehörige sogenannter vulnerabler Gruppen aufgenommen werden?
- Wenn nein, warum nicht?
9. Plant die Bundesregierung, den Vorschlag des Europäischen Parlaments zu unterstützen (Änderungsantrag Nr. 68), in die Rahmenvereinbarung eine Quote in Höhe von etwa 10 Prozent für dringende Fälle und Notfälle aufzunehmen, und wenn nein, warum nicht?

10. Hält die Bundesregierung es für sinnvoll, dem UNHCR in dem geplanten „High-Level Resettlement and Humanitarian Admission Committee“ (vgl. Artikel 2 der Rahmenvereinbarung) von vornherein einen festen Platz als teilnehmende Organisation einzuräumen, und wenn nein, warum nicht?
11. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass eine erfolgreiche Steuerung von Flüchtlingsbewegungen durch ein Resettlement-Programm ganz maßgeblich davon abhängt, dass ein solches Neuansiedlungsprogramm aus Sicht von Flüchtenden groß genug und langfristig konzipiert worden ist (und dass es verlässlich funktioniert)?

Wenn ja, unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag des UNHCR, dem Neuansiedlungsprogramm der EU gleich einen mehrjährigen Planungsansatz zugrunde zu legen (vgl. UNHCR-Stellungnahme, S. 9)?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 11 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Deutschland kommt schon seit langem und in substantiellem Umfang seinen humanitären Verpflichtungen auch dadurch nach, dass Schutzbedürftige im Wege des Resettlement und Humanitärer Aufnahmeprogramme aufgenommen werden. Dabei setzt sich die Bundesregierung im Interesse der Schutzbedürftigen stets auch für eine effiziente und kohärente Durchführung der Verfahren ein.

Die Bundesregierung begrüßt deshalb ausdrücklich das Ziel des von der Europäischen Kommission vorgelegten Verordnungsentwurfs, einen Unionsrahmen für die Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen zu schaffen, der dazu dient, Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen, die internationalen Schutz benötigen, aus einem Drittstaat, in den sie gewaltsam vertrieben wurden, in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufzunehmen. In diesem Sinn setzt sich die Bundesregierung für ein gutes Verhandlungsergebnis zu dem Verordnungsentwurf ein.

Derzeit finden zu dem Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission die Trilogverhandlungen zwischen Ratspräsidentschaft, Berichterstatter des EU-Parlamentes und der Europäischen Kommission statt. Die möglichen Veränderungen des Verordnungsentwurfs in diesem Verfahrensstadium werden noch Gegenstand der Meinungsbildung der Bundesregierung zu diesem Vorschlag sein. Die Willensbildung der Regierung gehört zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung. Eine Preisgabe des Verständnisses, der Bewertung und der bisherigen Verhandlungsposition der Bundesregierung zu einzelnen Punkten des Verordnungsentwurfs würde dazu führen, dass Einblicke in noch nicht abgeschlossene Meinungsbildungsprozesse innerhalb der Regierung gewährt würden und damit die Willensbildung der Bundesregierung vor ihrem Abschluss nicht mehr unbeeinflusst vonstattengehe.

12. Beabsichtigt die Bundesregierung – wie von der EU-Kommission gefordert –, nationale Zusagen für das Neuansiedlungsprogramm der EU abzugeben bzw. hat sie sie abgegeben (vgl. KOM(2017) 405, S. 19 f. und KOM(2017) 558, S. 18), wonach bis Herbst 2019 (zusätzlich zu den 14 000 bereits im Sommer 2017 vereinbarten Neuansiedlungen) noch einmal 50 000 Schutzbedürftige (aus der Türkei, dem Nahen Osten, Nordafrika, Libyen, Ägypten, Niger, Sudan, Tschad und Äthiopien) von den EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollen?

Wenn ja, wann hat die Bundesregierung Zusagen in welcher Höhe für die beiden Jahre 2018 und 2019 abgegeben?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hat bislang noch keine Entscheidung über die Aufnahme im Rahmen des Neuansiedlungsprogramms der EU getroffen. Die Meinungsbildung der Bundesregierung zu der Empfehlung der Europäischen Kommission ist noch nicht abgeschlossen.

13. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung zutreffend, dass die EU-Kommission im Rahmen des künftigen Neuansiedlungsprogramms der EU angekündigt hat (vgl. KOM(2017) 558, S. 21 f.) auch Pilotprojekte mit interessierten Mitgliedstaaten zu sog. privaten Resettlement-Patenschaften zu starten (ähnlich dem „Private Sponsorship of Refugees Program“ der kanadischen Regierung, www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/)?

Wenn ja, beabsichtigt die Bundesregierung sich an diesem Politprojekt zu beteiligen, und wenn nein, warum nicht?

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 27. September 2017 zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda die Mitgliedstaaten dazu ermuntert, Möglichkeiten für private Patenschaften zu prüfen, bei denen die Unterstützung der Niederlassung und Integration von schutzbedürftigen Personen einschließlich der damit verbundenen Kosten von privaten Vereinigungen oder Organisationen der Zivilgesellschaft geleistet werden kann.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

14. In welchem quantitativen Umfang bzw. zeitlichen Rahmen möchte die Bundesregierung die Zusage der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel umsetzen, die dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, Filippo Grandi, im Juli 2017 insgesamt 40 000 Resettlement-Plätze in Europa für die Neuansiedlung von Flüchtlingen angeboten hatte (www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/08/2017-08-11-pk-bk-grandiswing.html?jsessionid=425B0C0A2CB9B1AF08910D3B066B48B1.s3t1)?

Der UNHCR hat 40 000 Plätze in Europa gefordert; die Bundesregierung hat über ihre Beteiligung noch keine Entscheidung getroffen. Die Meinungsbildung der Bundesregierung hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

15. Wie viele Resettlement-Plätze hat die Bundesregierung in der diesjährigen Pledging-Runde des UNHCR für das kommende Jahr bzw. die kommenden Jahre angeboten – angesichts dessen, dass der UNHCR jährlich über 1,19 Millionen Resettlement-Plätze für nötig erachtet, weltweit aber gerade einmal 190 000 Plätze (also nur 16 Prozent) in ca. 37 Aufnahmeländern angeboten werden (vgl. UNHCR: „Projected Global Resettlement Needs 2017“) – im Lichte dessen, dass der US-Präsident Donald Trump angekündigt hat, das Resettlement-Kontingent der USA auf 45 000 faktisch halbieren zu wollen (The Guardian, 28. September 2017)?

Die Bundesregierung hat bislang noch keine Entscheidung über die künftige Aufnahme im Wege des Resettlement getroffen. Die Meinungsbildung der Bundesregierung hierzu ist noch nicht abgeschlossen.

16. Wäre es aus Sicht der Bundesregierung sachgerecht, wenn Deutschland die Aufnahme von Flüchtlingen über das Resettlement-Verfahren des UNHCR ausbauen möchte, dann auch den finanziellen Beitrag Deutschlands zur Unterstützung des UNHCR mindestens äquivalent anzuheben (damit der UNHCR das zusätzliche Aufkommen von Resettlement-Verfahren auch adäquat bearbeiten kann), und wenn ja:
- a) Wie viele Bundesmittel hat der UNHCR für seine internationale Tätigkeit in den Jahren 2014 bis 2016 durch den Bund erhalten (bitte nach Haushaltstiteln, Jahren und Verwendungszweck aufschlüsseln)?
 - b) Welche Anhebung des finanziellen Beitrags Deutschlands zur Unterstützung der Resettlement-Arbeit des UNHCR hält die Bundesregierung für die Jahre 2017 bis 2019 für sachgerecht?

Die Frage wird zusammengefasst beantwortet.

Der UNHCR kann seine Rolle im Rahmen von Resettlement-Verfahren nur unter Einsatz entsprechender Kapazitäten und Ressourcen wahrnehmen, im Jahr 2017 war Deutschland zweitgrößter Geber des UNHCR. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der deutschen UNHCR-Förderung und der Bereitstellung von Resettlement-Plätzen durch Deutschland besteht aus Sicht der Bundesregierung jedoch nicht.

