



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 7. September 2009 (08.09)
(OR. en)**

12986/09

ASILE 61

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des
Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 4. September 2009

Empfänger: der Generalsekretär/Hohe Vertreter, Herr Javier SOLANA

Betr.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat
zur Einrichtung eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument - KOM(2009) 447 endgültig.

Anl.: KOM(2009) 447 endgültig



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 2.9.2009
KOM(2009) 447 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

**ZUR EINRICHTUNG EINES GEMEINSAMEN NEUANSIEDLUNGSPROGRAMMS
DER EU**

{KOM(2009) 456 endgültig}
{SEK(2009) 1127}
{SEK(2009) 1128}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

**ZUR EINRICHTUNG EINES GEMEINSAMEN NEUANSIEDLUNGSPROGRAMMS
DER EU**

1. KONTEXT

1.1. Politischer Hintergrund

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam¹ im Jahr 1999 arbeitet die EU am Aufbau eines **Gemeinsamen Europäischen Asylsystems**, das in erster Linie auf eine allmähliche EU-weite Annäherung der Asylpolitik angelegt ist, indem gemeinsame Mindeststandards festgelegt, ein gemeinsames Asylverfahren und ein einheitlicher Status eingeführt werden und die praktische Zusammenarbeit verbessert wird. Die Kommission hat im Zusammenhang mit dem Aufbau dieses Gemeinsamen Europäischen Asylsystems stets betont, dass die EU sich im Bereich der Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittländern stärker engagieren und die Neuansiedlung generell zu einem festen Bestandteil der EU-Asylpolitik machen muss.

Gemäß dem **Haager Programm**² nahm die Kommission im September 2005 eine **Mitteilung über regionale Schutzprogramme**³ an. Die Programme sollen in Partnerschaft mit ausgewählten Drittländern ausgearbeitet werden, um den Flüchtlingsschutz in bestimmten Regionen der Welt zu verbessern. In der Mitteilung wurde hervorgehoben, dass die Neuansiedlung ein Kernelement der Unterstützung dieser Drittländer sein sollte. Beide derzeit laufenden regionalen Schutzprogramme - zum einen das in Tansania, zum anderen das in der Ukraine, in Belarus und der Republik Moldau - sehen Neuansiedlungsmaßnahmen vor.

Mit Mitteln des dritten **Europäischen Flüchtlingsfonds**⁴ (EFF III), der seit 2008 zur Verfügung steht, wird die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittländern in EU-Mitgliedstaaten finanziell unterstützt.

Mit der Veröffentlichung des **Grünbuchs über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem**⁵ im Juni 2007 war eine umfassende Konsultation aller Interessengruppen zur Asylpolitik eingeleitet worden, die eine breite Übereinstimmung darüber zeigte, dass die Neuansiedlung ein zentrales Element der externen Asylpolitik der EU sein sollte und dass eine engere diesbezügliche Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, dem Flüchtlingskommissariat UNHCR und NRO sehr nützlich wäre. In der Mitteilung vom 17. Juni 2008 über die **künftige Asylstrategie**⁶ erklärte die Kommission deshalb, dass die Neuansiedlung weiter gefördert und zu einem wirksamen Schutzinstrument ausgebaut werden sollte, das die EU einsetzen kann, um den Flüchtlingsschutz in Drittländern zu gewährleisten und ihre Solidarität mit Drittländern, die Erstasyl gewähren, unter Beweis zu stellen.

¹ ABl. C 340 vom 10.11.1997.

² ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1.

³ KOM(2005) 388 endg.

⁴ Entscheidung Nr. 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Mai 2007 zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008 bis 2013, ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 1.

⁵ Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, KOM(2007) 301.

⁶ Künftige Asylstrategie - Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM(2008)360 endg.

Im **Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl**⁷ heißt es, dass neue Initiativen ergriffen werden sollten, um die Einführung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu vollenden. Unter anderem sollte die Zusammenarbeit mit dem UNHCR verstärkt werden, um den Personen einen besseren Schutz zu bieten, die diesen außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beantragen, insbesondere um „auf freiwilliger Basis weitere Fortschritte bei der Neuansiedlung von Personen, die unter dem Schutz des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen stehen, im Gebiet der Europäischen Union zu erzielen“.

Am 18. Februar 2009 nahm die Kommission den Vorschlag zur Einrichtung eines **Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen**⁸ (EASO) an, das als Plattform für die praktische Kooperation in Asylfragen dient und sich auch mit der Neuansiedlung befasst.

1.2. Neuansiedlung – wichtigste Merkmale

Die Neuansiedlung in einem Drittland ist **eine der drei so genannten „dauerhaften Lösungen“** für Flüchtlinge. Sie ist sehr wichtig, weil sie für einige Flüchtlinge die einzige dauerhafte Lösung ist. Die Neuansiedlung wird im Allgemeinen vom UNHCR vermittelt. Sie ist für Flüchtlinge gedacht, deren Schutzbedarf bereits eindeutig nachgewiesen ist. Der Vorteil für das Aufnahmeland besteht darin, dass es sich um ein **geregeltes Verfahren** handelt; dem Flüchtling garantiert sie **physische Sicherheit**. Neu angesiedelte Flüchtlinge müssen nicht auf Formen der illegalen Einwanderung (z. B. Menschenschmuggel) zurückgreifen. Auch bietet sie dem Land der Neuansiedlung den großen Vorteil, dass die Aufnahme und die Eingliederung vorausgeplant werden können.

Die Ansiedlung von Flüchtlingen aus Ländern außerhalb der EU in einem EU-Mitgliedstaat, bei der es sich um eine humanitäre Maßnahme handelt, die Ausdruck der Solidarität der EU gegenüber Drittländern ist, **ist klar zu unterscheiden von der Umsiedlung von Flüchtlingen innerhalb der EU**, die in erster Linie dem Lastenausgleich zwischen den EU-Mitgliedstaaten dient. Letztere Maßnahme wird in dieser Mitteilung nicht behandelt. In der vorliegenden Mitteilung und im dazugehörigen Vorschlag zur Änderung der EFF-Entscheidung geht es um die Solidarität mit Drittländern beim Umgang mit Flüchtlingen. Die Kommission befasst sich auch vordringlich mit anderen Aspekten der Solidarität bei der Migrationssteuerung, wie dies von den Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rates am 18. und 19. Juni 2009 gefordert wurde. Mit Blick auf die Stärkung der innergemeinschaftlichen Solidarität hat die Kommission neben anderen Initiativen insbesondere ein Pilotprojekt zur Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz genießen, von Malta in andere Mitgliedstaaten eingeleitet.

1.3. Aktuelle Entwicklungen in der EU

Zurzeit beteiligen sich zehn EU-Mitgliedstaaten an der Neuansiedlung (Schweden, Dänemark, Finnland, die Niederlande, das Vereinigte Königreich, Irland, Portugal, Frankreich, Rumänien und die Tschechische Republik). Andere Mitgliedstaaten haben im Allgemeinen in beschränktem Umfang ad hoc Neuansiedlungsplätze zur Verfügung gestellt, vor allem in Notfällen, in denen das UNHCR punktuell um Hilfe gebeten hat. Deutschland hat

⁷ Siehe: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf>.

⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen, KOM(2009) 66 endg.

gerade zugesagt, 2 500 irakische Flüchtlinge, die sich in Syrien und Jordanien befinden, anzusiedeln.

Was **neue Neuansiedlungszusagen** anbelangt, beschlossen Portugal, Frankreich, Rumänien und die Tschechische Republik 2007 bzw. 2008, ein Kontingent für Flüchtlinge einzuführen, die sie jährlich aufnehmen wollen⁹. 2008 schloss Rumänien zudem ein dreiseitiges Übereinkommen mit dem UNHCR und der IOM über die Errichtung eines Transitzentrums in Rumänien (Timisoara), das in dringenden und anderen spezifischen Fällen Flüchtlinge aufnimmt.

Die Neuansiedlung wird seit 2008 **aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF III) in erheblichem Umfang finanziell unterstützt**. Eine der Prioritäten (Priorität 3) bei der Mittelplanung gemäß den strategischen Leitlinien¹⁰ ist die Förderung von Maßnahmen zur besseren Aufteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern. Das schließt auch die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus einem Drittland in einem Mitgliedstaat ein. Im Rahmen der nationalen EFF-Programme unter Priorität 3 („gemeinsam verwaltete Instrumente“) sind viele verschiedene Neuansiedlungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten förderfähig.

Bei der Berechnung der jährlichen Mittelzuweisungen aus dem EFF für jeden Mitgliedstaat wird die Zahl der Flüchtlinge zugrunde gelegt, die in den vorausgehenden drei Jahren in den einzelnen Mitgliedstaaten neu angesiedelt wurden. Darüber hinaus wird ein Pauschalbetrag von 4 000 EUR für jede neu angesiedelte Person (Artikel 13 Absätze 3 und 4 EFF-Entscheidung) aus vier bestimmten Kategorien zur Verfügung gestellt. Dazu müssen die Mitgliedstaaten der Kommission im Voraus jährlich eine „Neuansiedlungszusage“ vorlegen. Die vier Kategorien sind:

- (1) Personen aus einem Land oder einer Region, das/die für die Teilnahme an einem regionalen Schutzprogramm benannt wurde;
- (2) unbegleitete Minderjährige;
- (3) Kinder und Frauen, denen insbesondere psychische, physische oder sexuelle Gewalt oder Ausbeutung droht;
- (4) Personen, die umfangreiche medizinische Betreuung benötigen, die nur durch eine Neuansiedlung gewährleistet werden kann.

Für staatenübergreifende asylpolitische Maßnahmen oder entsprechende Maßnahmen, die für die gesamte Gemeinschaft von Interesse sind, darunter Neuansiedlungsmaßnahmen, können auch EFF-Mittel, die für (von der Kommission direkt verwaltete) Gemeinschaftsmaßnahmen bestimmt sind, zur Verfügung gestellt werden.

In den letzten Jahren wurden in der EU mehrere **Projekte** durchgeführt, die einen Bezug zur **Neuansiedlung** aufweisen, beispielsweise Partnerschaften. Diese Projekte umfassten sehr unterschiedliche Maßnahmen, wie Auswahlverfahren, Aufnahme und Integration neu angesiedelter Flüchtlinge¹¹. Beteiligt waren viele verschiedene staatliche und nicht staatliche (internationale und lokale NRO, UNHCR, IOM) Stellen sowohl aus den

⁹ Die Zahl der Personen, die pro Jahr neu angesiedelt werden sollen, beträgt für Portugal 30 Flüchtlinge, für Frankreich ca. 350 bis 450, für Rumänien 40 und für die Tschechische Republik 30.

¹⁰ Entscheidung der Kommission vom 29. November 2007 zur Durchführung der Entscheidung Nr. 573/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Annahme strategischer Leitlinien für den Zeitraum 2008 bis 2013, ABl. L 326 vom 12.12.2007, S. 29–31.

¹¹ Die meisten dieser Projekte wurden von der Kommission über das Programm ARGO und den EFF bezuschusst.

Neuansiedlungsländern als auch aus anderen Ländern. 2008 und 2009 fanden zudem gemeinsame Ministerbesuche oder Besuche von EU-Delegationen in Thailand, Kenia, Syrien und Jordanien zur Besichtigung von Neuansiedlungsprojekten statt.

Im Juli und November 2008 äußerte sich der **JI-Rat in seinen Schlussfolgerungen zur Neuansiedlung von Flüchtlingen aus dem Irak**. Als Ziel wurde darin die Neuansiedlung von bis zu ca. 10 000 derzeit in Syrien und Jordanien befindlichen irakischen Flüchtlingen in der EU vorgegeben¹². Diese Schlussfolgerungen sind nicht nur wegen des Schutzes, den bestimmte Flüchtlingsgruppen durch die Neuansiedlung genießen, sondern auch deshalb von Belang, weil hervorgehoben wird, dass diese Maßnahmen auch in Syrien und Jordanien weiterhin den Schutz von Flüchtlingen gewährleisten. Auf die Schlussfolgerungen des Rates hin haben vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Belgien und Luxemburg), die eigentlich nicht an der Neuansiedlung beteiligt sind, zugesagt, Flüchtlinge aus dem Irak aufzunehmen.

2. UNZULÄNGLICHKEITEN DER DERZEITIGEN LAGE UND AUF VERBESSERUNGEN ANGELEGTE ZIELE

2.1. Maßnahmen der EU angesichts des weltweiten Neuansiedlungsbedarfs

Es sei daran erinnert, dass sich weltweit die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge außerhalb der EU befindet, hauptsächlich in Ländern Asiens und Afrikas.

Der weltweite Neuansiedlungsbedarf übersteigt die derzeit verfügbaren Neuansiedlungskapazitäten bei Weitem. Schätzungen des UNHCR zufolge müssen ungefähr 747 000 Personen weltweit neu angesiedelt werden. Darunter sind auch Bevölkerungsgruppen, deren Neuansiedlung über einen Zeitraum von mehreren Jahren erfolgen soll. Auf der Grundlage einer Priorisierung der Maßnahmen schätzt das UNHCR die Zahl der Personen, die alleine 2010 neu angesiedelt werden müssen, auf 203 000¹³. Laut UNHCR wurden 2008 65 596 Flüchtlinge weltweit neu angesiedelt. 4 378 dieser Flüchtlinge oder 6,7 % fanden in einem EU-Mitgliedstaat Aufnahme¹⁴. In den EU-Ländern wurden deutlich weniger Flüchtlinge neu angesiedelt als in vielen anderen Industriestaaten¹⁵. Andererseits liegt der Anteil der „spontanen“ Asylanten in den EU-Ländern über dem in anderen Industriestaaten. Zudem haben die meisten EU-Länder gar kein Neuansiedlungsprogramm und müssten erst Kapazitäten aufbauen, bevor sie in der Lage wären, regelmäßig Neuansiedlungsmaßnahmen durchzuführen. **Daher sollte das Hauptziel des gemeinsamen EU-Neuansiedlungsvorhabens darin bestehen, mehr Mitgliedstaaten in die Neuansiedlungsmaßnahmen einzubeziehen und den neu angesiedelten Personen in einem geregelten Verfahren zuverlässig Schutz zu bieten. Gleichzeitig kann so mehr Solidarität mit Drittländern gezeigt werden, die Flüchtlinge aufnehmen.** Folglich wird die EU bei der Deckung des Neuansiedlungsbedarfs weltweit mehr Verantwortung übernehmen. Dadurch könnte auch für bestimmte Gruppen von Flüchtlingen die illegale Einwanderung in die EU an Attraktivität verlieren.

Es ist allgemein anerkannt, dass die Neuansiedlung nicht nur eine humanitäre Maßnahme ist, die dazu dient, den neu anzusiedelnden Personen und indirekt auch den im ersten Asylland verbleibenden Flüchtlingen Hilfe zu leisten, sondern auch die Drittstaaten, die für eine Vielzahl von Flüchtlingen aufkommen müssen, entlastet. Die Neuansiedlung kann daher als

¹² Ratsdokumente 11653/08 (Presse 205) und 16325/1/08 REV 1 (Presse 344)

¹³ Das UNHCR hat den weltweiten Neuansiedlungsbedarf für 2010 hochgerechnet.

¹⁴ Siehe Anhang 4 der Folgenabschätzung zu einem gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm der EU, S. 5.

¹⁵ So nimmt Kanada jährlich mehr als doppelt so viele Flüchtlinge – rund 10 000 – auf als die gesamte EU.

Bestandteil der externen Politik der EU im Allgemeinen eine wichtige Rolle spielen. Die Neuansiedlung hätte eine größere strategische Wirkung, wenn auf EU-Ebene Prioritäten hinsichtlich der geografischen Herkunft oder Staatsangehörigkeit und spezifischer Kategorien von neu anzusiedelnden Personen im Wesentlichen festgelegt würden. Zurzeit legen die an Neuansiedlungsmaßnahmen beteiligten Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Prioritäten fest, weitgehend ohne eine Koordinierung auf EU-Ebene, was die Neuansiedlung oder die damit verbundenen außenpolitischen Instrumente betrifft. Darüber hinaus behindert die verhältnismäßig geringe Beteiligung der EU an der Neuansiedlung von Flüchtlingen die EU in ihren Bestrebungen, bei der humanitären Hilfe weltweit eine führende Rolle zu spielen, und begrenzt somit auch den Einfluss der EU in internationalen Foren. **Daher sollte sich die EU stärker an Neuansiedlungsaktivitäten beteiligen, wodurch sie internationale Angelegenheiten wirksamer mitgestalten könnte und allgemein glaubwürdiger würde. Die Neuansiedlung wäre wirkungsvoller, wenn sie auf EU-Ebene strategischer eingesetzt würde und sie allgemein besser in die externe Politik der EU integriert wäre.**

2.2. Fehlende Strukturen für die Zusammenarbeit in der EU

Zurzeit gibt es weder für den Austausch von Informationen zur Neuansiedlung unter den EU-Mitgliedstaaten noch für die Koordinierung der Neuansiedlungsmaßnahmen auf EU-Ebene eine Struktur. Neuansiedlungsmaßnahmen werden weitgehend über bilaterale Kontakte zwischen den Neuansiedlungsländern und dem UNHCR geplant. Der Informationsaustausch zwischen dem UNHCR und den Neuansiedlungsländern erfolgt über Foren in Genf¹⁶, an denen Neuansiedlungsländer aus allen Teilen der Welt teilnehmen und die sich mit weltweiten Neuansiedlungsfragen befassen. Die EU-Mitgliedstaaten, die sich derzeit nicht an der Neuansiedlung beteiligen, sind auch nicht in den Foren vertreten. Daher hat die Kommission seit 2007 Ad-hoc-Sitzungen mit Neuansiedlungsexperten einberufen. **Die Strukturen und Verfahren zur Koordinierung der Neuansiedlungspolitik der EU sollten daher so angepasst werden, dass eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und eine wirksamere Koordinierung der Neuansiedlungsmaßnahmen auf EU-Ebene möglich werden.**

Für die Neuansiedlung bedarf es einer logistischen Vorbereitung, beispielsweise sind Auswahl- und Erkundungsbesuche, ärztliche Untersuchungen und Sicherheitsprüfungen vorzunehmen, müssen Reisevorkehrungen getroffen und Visa ausgestellt werden und sind Aufnahme- und Integrationsprogramme nötig. Einige dieser Maßnahmen könnten die Mitgliedstaaten gemeinsam oder in enger Zusammenarbeit ausführen. Dadurch, dass so wenige Maßnahmen gemeinsam durchgeführt werden und die praktische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten unzulänglich ist, erhöhen sich die Kosten der Neuansiedlung für die derzeitigen Neuansiedlungsländer, was andere Mitgliedstaaten, die sonst eine Beteiligung an der Neuansiedlung in Erwägung ziehen würden, und besonders diejenigen, die einer kleinen Zahl von Personen die Neuansiedlung ermöglichen würden, davor zurückschrecken lässt. Verschiedene logistische Maßnahmen für die Neuansiedlung dürften Mitgliedstaaten, die wenig Erfahrung mit der Neuansiedlung und eine geringe Aufnahmekapazität haben, als unmöglich oder zu kostspielig erscheinen. **Die wirtschaftlichen Kosten der Neuansiedlung in der EU sollten daher durch eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gesenkt werden.**

¹⁶ Dreiparteien-Jahreskonferenz zu Neuansiedlungsfragen (Annual Tripartite Conference on Resettlement - ATCR) und Arbeitsgruppe Neuansiedlung.

2.3. Gezielte Ausrichtung der Neuansiedlungsprioritäten und der finanziellen Unterstützung

Die finanzielle Unterstützung aus dem EFF III hat sich eindeutig positiv auf die Neuansiedlung ausgewirkt. Doch kommt die zusätzliche Unterstützung, die die Mitgliedstaaten für jeden neu angesiedelten Flüchtling nach Artikel 13 Absatz 3 der Entscheidung zur Einrichtung des EFF III erhalten, nur vier Kategorien von Personen zugute. Zwar verdienen diese Personen zweifellos Schutz und eine Neuansiedlung, doch könnte die Neuansiedlung von Personen anderer Kategorien mindestens ebenso nötig sein. Da der Neuansiedlungsbedarf für diese Flüchtlingskategorien auf EU-Ebene zurzeit nicht regelmäßig zur Sprache kommt, liegen auch keine aktuellen Bewertungen vor, die eine wirksamere Ermittlung des Schutzbedarfs ermöglichen würde, den die EU als vorrangig einstuft. Der bisherige EFF-Rahmen ist daher zu starr und nicht flexibel genug, um neuen Bedürfnissen gerecht zu werden, besonders was geografische Prioritäten anbelangt. Gleichzeitig legen die Mitgliedstaaten ihre Neuansiedlungsprioritäten auf nationaler Ebene ohne Konsultation und Koordinierung auf EU-Ebene fest. **Daher sollte ein ständiges dynamisches Verfahren eingeführt werden, mit dem sichergestellt wird, dass bei Neuansiedlungsmaßnahmen die Personen besser berücksichtigt werden, bei denen eine Neuansiedlung am dringendsten erforderlich ist. Erreicht werden kann das durch die regelmäßige gemeinsame Festlegung der wichtigsten Prioritäten für die Neuansiedlung und durch finanzielle Anreize für Mitgliedstaaten, die unter Berücksichtigung dieser Prioritäten Flüchtlinge aufnehmen.**

3. GEMEINSAMES EU-NEUANSIEDLUNGSPROGRAMM

Zur Behebung der oben beschriebenen Unzulänglichkeiten sollte ein **gemeinsames Neuansiedlungsprogramm der EU** eingeführt werden, das zum Ziel hat, 1. der EU im humanitären Bereich durch eine bessere und gezieltere Unterstützung des internationalen Schutzes von Flüchtlingen im Wege der Neuansiedlung mehr Handhabe zu geben, 2. die Neuansiedlung verstärkt strategisch zu nutzen, indem diese generell in die externe und humanitäre Politik der EU integriert wird, und 3. die Neuansiedlungsanstrengungen der EU besser zu koordinieren, um sicherzustellen, dass sie wirksam und dabei möglichst kostengünstig sind.

Die Kommission schlägt im Hinblick darauf vor, die EFF-III-Entscheidung zu ändern, um den Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Anreiz zu geben, sich an der Neuansiedlung zu beteiligen, und dadurch sicherzustellen, dass für die auf EU-Ebene festgelegten Neuansiedlungsprioritäten auch entsprechende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

3.1. Grundzüge eines gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU

Unter Berücksichtigung der allgemeinen Ziele des gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU und der Stellungnahmen der interessierten Kreise soll das Programm folgende Grundzüge aufweisen:

- **Die Teilnahme sollte den Mitgliedstaaten weiterhin freigestellt sein.** Die zahlenmäßigen Ziele und die Zahl der Personen, die neu angesiedelt werden sollen, die rechtlichen Kriterien für Neuansiedlungsentscheidungen und die Partner, über die die Neuansiedlung abgewickelt wird, unterscheiden sich derzeit von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich.

- Die **Neuansiedlungsaktivitäten in der EU sollten ausgeweitet werden**, indem möglichst viele Mitgliedstaaten mit der Neuansiedlung vertraut gemacht werden. Sie sollen Erfahrungen sammeln und Kapazitäten für die Neuansiedlung aufbauen.
- Das geplante Verfahren sollte an sich ändernde Umstände **angepasst werden** können. Um die Neuansiedlung strategisch nutzen zu können, sollten die Neuansiedlungsprioritäten jedes Jahr überprüft und geändert werden können. Das System muss auch an sich ändernde Erfordernisse angepasst werden können, was die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Neuansiedlung anbelangt.
- **Abgesehen von den Regierungen der Mitgliedstaaten sollten auch andere Stellen, die bei der Neuansiedlung eine maßgebliche Rolle spielen, beteiligt sein.** Das UNHCR ist wegen seines internationalen Mandats und seiner zentralen Rolle bei den weltweiten Neuansiedlungsmaßnahmen die wichtigste dieser Stellen. Von großer Bedeutung ist auch die Beteiligung der Internationalen Organisation für Migration (IOM), da sie bei den logistischen und praktischen Aspekten der weltweiten Neuansiedlungsmaßnahmen eine wesentliche Rolle spielt. Internationale und lokale NRO mit Fachwissen und spezifischer Erfahrung im Bereich der Neuansiedlung sowie Gebietskörperschaften sollten ebenfalls beteiligt werden, und zwar vor allem bei der Aufnahme und Integration der neu angesiedelten Flüchtlinge.
- Das gemeinsame Konzept der EU für die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittländern sollte **Schritt für Schritt** aufgebaut werden, das Programm kann entsprechend den gesammelten Erfahrungen nach und nach ausgeweitet werden.

3.2. Inhalt des gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU

Das Programm umfasst in erster Linie ein Verfahren zur Festlegung gemeinsamer jährlicher Prioritäten für Neuansiedlungsmaßnahmen, das durch EFF-„Zusagen“ dazu beiträgt, dass die finanzielle Unterstützung wirksamer geleistet werden kann. Zusätzlich dazu werden die praktische Zusammenarbeit sowie die Wirksamkeit der externen Asylpolitik verbessert, und das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm wird regelmäßig bewertet.

3.2.1. Festlegung der gemeinsamen jährlichen Prioritäten in einem Konsultationsverfahren und bessere Nutzung der EFF-Zusagepraxis

Sachverständigengruppe Neuansiedlung

Die bestehende Ad-hoc-Sachverständigengruppe Neuansiedlung wird zu einem Gremium ausgebaut, das regelmäßig zusammentritt. Sämtliche Mitgliedstaaten, darunter sowohl die Neuansiedlungsländer als auch die übrigen Mitgliedstaaten, wie auch andere interessierte Stellen (z. B. UNHCR, IOM, ECRE, mit Neuansiedlungsfragen befasste NRO, in ihren jeweiligen Fachbereichen und im Rahmen ihrer Mandate) werden teilnehmen. Die Sachverständigengruppe Neuansiedlung wird die Vorarbeiten zur Festlegung der gemeinsamen jährlichen EU-Prioritäten leisten, die die Grundlage für einen Entscheidungsentwurf der Kommission bilden werden. Diese Prioritäten werden ausgehend vom voraussichtlichen Neuansiedlungsbedarf, den das UNHCR jedes Jahr im Frühjahr ermittelt, festgelegt. Die Gruppe soll darüber hinaus Informationen zu den zahlenmäßigen Zielen der Mitgliedstaaten austauschen und den spezifischen Handlungsbedarf im Bereich der Neuansiedlung bestimmen, beispielsweise Maßnahmen, mit denen bisher nicht beteiligte Mitgliedstaaten von der Teilnahme an Neuansiedlungsanstrengungen überzeugt werden. Die Gruppe könnte zudem zusammen mit dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen ermitteln, inwieweit jeweils die praktische Zusammenarbeit bei der Neuansiedlung notwendig ist.

Gemeinsame Prioritäten und finanzielle Unterstützung aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds

Anhand eines geregelten Verfahrens werden jedes Jahr auf der Grundlage einer Entscheidung der Kommission EU-weite gemeinsame Neuansiedlungsprioritäten festgelegt. Die Prioritäten können sowohl nach bestimmten geografischen Regionen als auch nach Staatsangehörigkeiten und für bestimmte Kategorien neu anzusiedelnder Flüchtlinge, darunter Notfälle, definiert werden. Die EU könnte beispielsweise der Neuansiedlung von irakischen Flüchtlingen aus Syrien und Jordanien, somalischen Flüchtlingen aus Kenia oder sudanesischen Flüchtlingen aus dem Tschad Vorrang einräumen. Bei der Festlegung dieser Prioritäten wird auf Kohärenz mit der externen Politik der EU im Allgemeinen geachtet. Jedes Jahr wird der neue bzw. prioritäre Ansiedlungsbedarf ermittelt werden können. Besonders für schutzbedürftige Gruppen, wie Kinder oder unbegleitete Minderjährige, wäre so eine eingehendere Analyse der wichtigsten Erfordernisse und Prioritäten möglich.

Daher wird eine Änderung der EFF-III-Entscheidung vorgeschlagen, damit die Mitgliedstaaten, die entsprechend den gemeinsamen jährlichen EU-Prioritäten Flüchtlinge neu ansiedeln, gemäß Artikel 13 der EFF-III-Entscheidung eine finanzielle Unterstützung erhalten. Dieser Artikel sieht derzeit eine finanzielle Unterstützung für Mitgliedstaaten vor, die zusagen, Personen aus den in Abschnitt 1.3 beschriebenen vier spezifischen Flüchtlingskategorien neu anzusiedeln. Die Bestimmung soll geändert werden, um das derzeitige Verfahren dynamischer und anpassungsfähiger zu machen. Hervorzuheben ist aber, dass es den Mitgliedstaaten weiterhin freisteht, auch Flüchtlinge anderer Kategorien anzusiedeln. **Der Vorschlag zur Änderung der EFF-III-Entscheidung wird von der Kommission zusammen mit dieser Mitteilung unterbreitet.**

Auf der Grundlage der Vorarbeiten der Sachverständigengruppe Neuansiedlung werden jedes Jahr gemeinsame Prioritäten festgelegt, was als Aufforderung an die Mitgliedstaaten zu sehen ist, ihre Zusagen zu machen, damit sie zusätzliche finanzielle Unterstützung anfordern können. Die Kommission wird nach Anhörung des auch für den EFF-III zuständigen Verwaltungsausschusses des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ über die jährlichen Neuansiedlungsprioritäten entscheiden. Diese Kommissionsentscheidung wird eine der Maßnahmen zur Durchführung der Entscheidung über die Errichtung des EFF III sein, die vom Rat und vom Europäischen Parlament auf Grundlage von Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften angenommen wurde. Der Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung muss so gewählt sein, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Zusagen vorzulegen, aufgrund deren ihnen Mittel aus dem EFF-Fonds bewilligt werden.

3.2.2. Bessere praktische Zusammenarbeit

Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) soll 2010 seine Arbeit aufnehmen können. Es bietet **eine Plattform für die praktische Kooperation in Asylfragen, darunter auch in Neuansiedlungsangelegenheiten**. Im Entwurf der Verordnung zur Einrichtung des Büros heißt es, „das Büro koordiniert im Einvernehmen mit der Kommission den Informationsaustausch und alle anderen Maßnahmen in Verbindung mit der Anwendung der Instrumente und Verfahren, die die externe Dimension des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems betreffen. Das Büro koordiniert den Informationsaustausch und alle anderen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Neuansiedlung von Flüchtlingen in der Europäischen Union.“

Von der praktischen Kooperation bei der Neuansiedlung verspricht man sich wichtige Synergieeffekte. Durch die Festlegung gemeinsamer jährlicher Prioritäten soll diese Kooperation gezielter angelegt werden können. Konkrete Maßnahmen können von Mitgliedstaaten gemeinsam durchgeführt werden, beispielsweise Auswahl- und Erkundungsmissionen, Erstinformation zur Vorbereitung auf die Umsiedlung, ärztliche Untersuchungen, Reisevorkehrungen oder die Ausstellung von Visa. Andere Kooperationsformen sind beispielsweise ein Informationsaustausch über die Neuansiedlung von Personen bestimmter Kategorien oder gemeinsame Schulungen. Die Zusammenarbeit bei Aufnahme und Integration dürfte in erster Linie in einem Informationsaustausch und der Ermittlung bewährter Verfahren bestehen. Ziel ist dabei, die Aufnahme- und Integrationssysteme zu verbessern, die in den Mitgliedstaaten von sehr unterschiedlicher Qualität sind. Aus den Erfahrungen mit vielen verschiedenen Aktivitäten, an denen verschiedene Stellen beteiligt waren, können Lehren gezogen werden.

Das EASO kann ebenfalls zur technischen Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Neuansiedlung beitragen und zwar sowohl mit Staaten, die nicht der EU angehören und die Neuansiedlungsmaßnahmen durchführen, als auch mit Erstasylländern. Auch mit internationalen Organisationen, insbesondere mit dem UNHCR und der IOM, könnte eine solche Kooperation aufgenommen werden. Um sicherzustellen, dass das EASO rasch seine Tätigkeit aufnehmen kann, müssen die Prioritäten für die ersten Jahre seines Arbeitsprogramms so bald wie möglich festgelegt werden. Die Kommission wird mit verschiedenen Stellen zusammenarbeiten, damit dies so schnell wie möglich erfolgen kann. Vor Ende des derzeitigen (2009) schwedischen Vorsitzes könnten bereits die ersten Prioritäten beschlossen werden.

Pilotprojekte und bewährte Verfahren für die Neuansiedlung

In den letzten Jahren wurden sehr viele Projekte der praktischen Kooperation im Bereich der Neuansiedlung durchgeführt. Das ist größtenteils auf den Einsatz der Zivilgesellschaft, vor allem verschiedener NRO zurückzuführen, die eine aktive Rolle spielten. Voraussichtlich werden auch in den kommenden Jahren ähnliche Aktivitäten nötig sein. Die Kommission wird solche Anstrengungen daher weiterhin unterstützen, vor allem durch EFF-Gemeinschaftsmaßnahmen.

In Rumänien wurde gerade ein Transitzentrum für Neuansiedlungsanwärter eingerichtet. Mehrere Mitgliedstaaten zeigten sich in letzter Zeit an dem Transitzentrum interessiert. Sie wollen es nutzen, um Flüchtlinge bestimmter Kategorien, die dringend neu angesiedelt werden müssen, aufzunehmen. Die Neuansiedlung könnte über das Transitzentrum unproblematischer und kostengünstiger werden. Es könnte als Pilotprojekt für ähnliche Initiativen dieser Art dienen.

3.2.3. Größere Wirksamkeit der externen Asylpolitik

Zusammenarbeit mit dem UNHCR

Für den Erfolg des EU-Programms – sowohl bei der Festlegung der gemeinsamen Prioritäten als auch bei der praktischen Kooperation – ist eine **enge Zusammenarbeit mit dem UNHCR wichtig**. Die Konsultationen, die zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem UNHCR zum Thema Neuansiedlung geführt werden, müssen daher vertieft werden. Das trifft auch auf die Arbeitsgruppe Neuansiedlung in Genf und die Dreiparteien-Jahreskonferenz zu Neuansiedlungsfragen zu. Ebenso muss das EASO maßgeblich einbezogen werden. Das neue

EU-Programm muss möglicherweise geringfügig in Bezug auf die Verwaltung der Neuansiedlungsmaßnahmen im UNHCR angepasst werden, die es aber nicht übermäßig erschweren dürfte. Die Einführung dieses neuen Programms sollte als Gelegenheit gesehen werden, weltweit Schwung in die Neuansiedlung zu bringen.

Bessere Koordinierung mit der externen Politik der EU

Nötig ist ein strukturierter integrierter Ansatz für die Neuansiedlung, für andere Aspekte der externen Asylpolitik der EU und die EU-Außenpolitik insgesamt. Insbesondere muss die Abstimmung mit dem Gesamtansatz der EU zur Migration¹⁷ sichergestellt sein. Gemäß dem gemeinsamen Programm werden die Neuansiedlungsprioritäten nach dem jeweiligen Bedarf, den das UNHCR in regelmäßigen Abständen feststellt, sowie nach humanitären und politischen Erwägungen der Mitgliedstaaten und der Kommission unter Berücksichtigung der spezifischen Lage der betreffenden Drittländer wie auch der sonstigen Beziehungen der EU zu diesen Ländern festgelegt. Die jüngsten Diskussionen und die Schlussfolgerungen des JI-Rates zur Neuansiedlung von irakischen Flüchtlingen, die sich in Syrien und Jordanien befinden, zeigen, dass die Neuansiedlung ein wichtiges außenpolitisches Instrument der EU sein kann. Nachdem der Rat darauf hingewiesen hatte, dass die Neuansiedlung einer bestimmten Zahl dieser Flüchtlinge dringend erforderlich ist, erklärte er ausdrücklich, „dass verstärkte Anstrengungen zur Neuansiedlung in den Ländern der Europäischen Union ein positives Signal der Solidarität an alle Iraker senden und Syrien und Jordanien ein Zeichen der Kooperationsbereitschaft für die Aufrechterhaltung ihres Schutzraums geben würden“¹⁸. So außergewöhnlich es sein mochte, die Tatsache, dass der JI-Rat die Neuansiedlung irakischer Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien direkt ansprach, zeigte, dass feste Entscheidungsverfahren und eine entsprechende Infrastruktur nötig sind, auf die bei Bedarf zurückgegriffen werden kann. Die EU kann auch durch ihre externe Politik einen maßgeblichen Beitrag zur Schaffung einer Struktur für die Ausarbeitung und Umsetzung von Neuansiedlungsprogrammen leisten.

In den geplanten regionalen Schutzprogrammen sollte die Neuansiedlung eine größere Rolle spielen. Und sie sollte genau verfolgt werden. Seit 2007 wurden in Tansania und drei ehemaligen NUS-Staaten (Ukraine, Belarus und Republik Moldau) regionale Pilot-Schutzprogramme durchgeführt. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Neuansiedlung eine verhältnismäßig untergeordnete Rolle in diesen Pilotprogrammen spielte und dass nur wenige Flüchtlinge aus den betreffenden Ländern in EU-Mitgliedstaaten neu angesiedelt wurden. In künftige regionale Schutzprogramme könnten Nordafrika und der Nahe Osten einbezogen werden. Die Neuansiedlung wird auch im Rahmen der Bewertung der regionalen Schutzprogramme geprüft, die die Kommission gemeinsam mit den interessierten Kreisen vor Ablauf des Jahres 2009 vornehmen wird.

3.3. Berichterstattung und Bewertung

Die Kommission wird mit Unterstützung des EASO jährlich für den Rat und das Europäische Parlament einen Bericht über die Neuansiedlung in der EU ausarbeiten und darin auch über die Ergebnisse der Neuansiedlungszusagen berichten, damit die Organe den Fortschritt bei der Neuansiedlung der EU verfolgen und neue Ansätze erörtern können. Für 2012 ist eine Konferenz mit allen interessierten Kreisen geplant, auf der eine Zwischenbilanz über den

¹⁷ Mitteilungen der Kommission zum EU-Gesamtansatz zur Migration, KOM(2005)621, KOM(2006)735, KOM(2007)247 und KOM(2008)611.

¹⁸ Ratsdokument 16325/1/08 REV 1 (Presse 344).

Fortschritt bei der Neuansiedlung im Rahmen des gemeinsamen Neuansiedlungsprogramms der EU gezogen wird. Bewertet wird dabei auch die Wirksamkeit der finanziellen Unterstützung nach Artikel 13 des EFF III, eventuell auch die Möglichkeit der Anpassung des Pauschalbetrags je nach Schutzbedürftigkeit oder Bedürfnissen bestimmter Kategorien neu angesiedelter Personen.

Das gemeinsame Neuansiedlungsprogramm der EU wird 2014 bewertet. Dabei geht es auch um den Verbesserungsbedarf und um die Ausweitung des Neuansiedlungsprogramms. Wie in der Mitteilung der Kommission vom 10. Juni 2009 vorgeschlagen, sollte dieses ehrgeizigere Ziel in das Stockholmer Programm aufgenommen werden, das Ende 2009 verabschiedet wird und die Ziele der EU im Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit für die nächsten fünf Jahre vorgibt.¹⁹

4. VORSCHLAG ZUR ÄNDERUNG DER EFF-III-ENTSCHEIDUNG

Die Kommission schlägt daher vor, die EFF-III-Entscheidung, wie in dem gemeinsam mit dieser Mitteilung vorgelegten Entwurf vorgeschlagen, zu ändern.

¹⁹ KOM(2009) 262 endg.