

2022

TC ■ ■ ■
TEAM CONSULT

Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich

AUTOREN:

SABINE BLUM

ANDREAS BRUNNER

BERNHARD PRESTEL

VICTOR PRESTEL

TC TEAM CONSULT SA

36 RUE DES MARAICHERS

CH-1205 GENEVE

WWW.TC-TEAMCONSULT.COM

| Versionenkontrolle | | |
|---------------------------|---|--------------|
| Version | Inhalt/Änderungen | Datum |
| v.0.1 | Erster Entwurf | 10.08.2021 |
| v.1.0 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einarbeitung der Rückmeldungen des SEM zu v.0.1. ▪ Ergänzung des Anhangs | 30.09.2021 |
| v.1.1 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ergänzung der Studie um die Zusammenfassung ▪ Kleinere Anpassungen in der Studie nach Rückmeldung der Geschäftsleitung des SEM | 22.02.2022 |
| v.1.2 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einarbeitung Rückmeldungen des SEM zu v.1.1 | 24.03.2022 |
| v.1.3 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Punktuelle Anpassung auf Seite 1 nach Rückmeldung der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) | 30.08.2022 |

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Abbildungsverzeichnis..... | V |
| Abkürzungsverzeichnis..... | VII |
| Zusammenfassung..... | 1 |
| 1. Einführung..... | 4 |
| 1.1. Ziele und Aufbau der Studie..... | 5 |
| 1.2. Methodisches Vorgehen..... | 5 |
| 1.2.1. Literaturanalyse..... | 6 |
| 1.2.2. Experteninterviews..... | 8 |
| 1.2.3. Benchmarkstudie..... | 9 |
| 2. Kontextanalyse..... | 10 |
| 2.1. Ausgangssituation..... | 10 |
| 2.2. (Zukünftige) Entwicklungen und Schutzbedürfnisse..... | 13 |
| 2.3. Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz: Akteure, Positionen, Perspektiven..... | 16 |
| 2.3.1. Vereinte Nationen/UNHCR..... | 16 |
| 2.3.2. OECD..... | 17 |
| 2.3.3. Europarat..... | 18 |
| 2.3.4. Europäische Union (EU) und assoziierte Staaten..... | 18 |
| 2.3.5. Transnationale Zusammenschlüsse und Netzwerke, NGOs, zivilgesellschaftliche Initiativen und Appelle..... | 19 |
| Zwischenfazit..... | 20 |
| 3. Literaturstudie zu komplementären Zugangswegen..... | 21 |
| 3.1. Abgrenzungen, Definitionen und Leitprinzipien..... | 21 |
| 3.1.1. Asyl..... | 22 |
| 3.1.2. Resettlement..... | 23 |
| 3.1.3. Komplementäre Zugangswege..... | 24 |
| 3.1.4. Grundprinzipien komplementärer Zugangswege..... | 27 |
| 3.2. Forschungsstand, empirische Datenlage, aktuelle Debatten..... | 29 |
| 3.2.1. Kurzüberblick zum Forschungsstand weltweit und in Europa..... | 29 |
| 3.2.2. Empirische Datenlage..... | 31 |
| 3.2.3. Forschungsstränge, aktuelle Debatten und Forschungsdesiderate..... | 33 |
| Zwischenfazit..... | 39 |
| 4. Analytische Differenzierungen und Systematisierungen..... | 40 |
| 4.1. Typen und Formen von komplementären Zugangswegen - Kategorien..... | 40 |
| 4.1.1. Humanitäre Programme..... | 40 |
| 4.1.2. Familienbezogene Programme..... | 41 |
| 4.1.3. Community Sponsorship Programme..... | 41 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 4.1.4. | Ausbildungs- und berufs-basierte Programme..... | 42 |
| 4.1.5. | Mischformen | 43 |
| 4.2. | Bausteine auf operativer Ebene | 43 |
| 4.2.1. | Massnahmen im Drittland..... | 44 |
| 4.2.2. | Verfahren | 44 |
| 4.2.3. | Massnahmen im Aufnahmeland | 44 |
| 5. | Länderstudie | 46 |
| 5.1. | Auswahlkriterien..... | 46 |
| 5.2. | Humanitäre Programme | 47 |
| 5.2.1. | Belgien: Humanitäre Korridore | 47 |
| 5.2.2. | Frankreich: Humanitäre Korridore | 51 |
| 5.2.3. | Italien: Humanitäre Korridore..... | 55 |
| 5.3. | Community Sponsorship Programme..... | 58 |
| 5.3.1. | Deutschland: Neustart im Team (NesT) | 60 |
| 5.3.2. | Irland: Community Sponsorship | 63 |
| 5.3.3. | Kanada: Private Sponsorship of Refugees Program (PSRP)..... | 67 |
| 5.3.4. | Kanada: Blended Visa Office Referred Program (BVOR)..... | 71 |
| 5.3.5. | Neuseeland: Community Sponsored Refugee Resident Visa (CORS) | 73 |
| 5.3.6. | Vereinigtes Königreich: Community Sponsorship Scheme | 77 |
| 5.4. | Ausbildungs- und berufs-basierte Programme..... | 80 |
| 5.4.1. | Australien: Talent Beyond Boundaries (TBB) | 81 |
| 5.4.2. | Deutschland: Leadership for Africa (LfA)..... | 83 |
| 5.4.3. | Kanada: Economic Mobility Pathways Pilot (EMPP)..... | 87 |
| 5.4.4. | Kanada: World University Service Canada (WUSC)..... | 91 |
| 5.4.5. | Portugal: Global Platform for Syrian Students (GP4SYS)..... | 95 |
| 5.5. | Vergleich der Programme und Identifizierung von guten Praktiken..... | 98 |
| 5.5.1. | Schutzprinzip..... | 99 |
| 5.5.2. | Dauerhaftigkeit..... | 99 |
| 5.5.3. | Verantwortungsteilung..... | 100 |
| 5.5.4. | Additionalität | 101 |
| 5.5.5. | Prinzip der Nicht-Diskriminierung | 102 |
| 5.5.6. | Einheit von Familien | 103 |
| 5.5.7. | Erkenntnisse zu Guten Praktiken | 103 |
| 6. | Chancen, Herausforderungen und Perspektiven bei der Einführung von Programmen zur Gewährung von komplementären Zugangswegen..... | 105 |
| 6.1. | Trägerschaft und Organisation | 105 |
| 6.2. | Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen | 106 |
| 6.3. | Finanzierungswege und Modelle für staatlich-private Kostenteilung..... | 107 |

| | |
|---|-----|
| 6.4. Einbeziehung der Zivilgesellschaft | 108 |
| 7. Fazit | 110 |
| Referenzen..... | 113 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1 Operative Bausteine von Programmen im Bereich der komplementären Zugangswege..... | 45 |
| Abbildung 2 Operative Bausteine Humanitäre Korridore Belgien..... | 50 |
| Abbildung 3 Einordnung der Humanitären Korridore in Belgien anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 51 |
| Abbildung 4 Operative Bausteine Humanitäre Korridore Frankreich..... | 54 |
| Abbildung 5 Einordnung der Humanitären Korridore in Frankreich anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 55 |
| Abbildung 6 Operative Bausteine Humanitäre Korridore Italien..... | 57 |
| Abbildung 7 Einordnung der Humanitären Korridore in Italien anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 58 |
| Abbildung 8 Operative Bausteine NesT, Deutschland..... | 62 |
| Abbildung 9 Einordnung des NesT-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 63 |
| Abbildung 10 Einordnung des CSI-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 65 |
| Abbildung 11 Einordnung des CSI-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 67 |
| Abbildung 12 Operative Bausteine PSRP, Kanada..... | 69 |
| Abbildung 13 Einordnung des PSRP anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 70 |
| Abbildung 14 Operative Bausteine BVOR, Kanada..... | 72 |
| Abbildung 15 Einordnung des BVOR-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 73 |
| Abbildung 16 Operative Bausteine CORS, Neuseeland..... | 75 |
| Abbildung 17 Einordnung des CORS-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 76 |
| Abbildung 18 Operative Bausteine Community Sponsorship, Vereinigtes Königreich..... | 79 |
| Abbildung 19 Einordnung des CSS-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 80 |
| Abbildung 20 Operative Bausteine TBB, Australien..... | 82 |
| Abbildung 21 Einordnung des TBB-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 83 |
| Abbildung 22 Operative Bausteine LfA, Deutschland..... | 86 |
| Abbildung 23 Einordnung des LfA-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 87 |
| Abbildung 24 Operative Bausteine EMPP, Kanada..... | 90 |
| Abbildung 25 Einordnung von EMPP anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 91 |
| Abbildung 26 Operative Bausteine WUSC, Kanada..... | 94 |
| Abbildung 27 Einordnung des WUSC-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 95 |
| Abbildung 28 Operative Bausteine GP4SYS, Portugal..... | 97 |
| Abbildung 29 Einordnung des GP4SYS Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien..... | 98 |
| Abbildung 30 Vergleichende Gegenüberstellung der untersuchten Programme..... | 98 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung 31 Ausprägung des Schutzprinzips in den untersuchten Programmen | 99 |
| Abbildung 32 Ausprägung des Prinzips der Dauerhaftigkeit in den untersuchten Programmen | 100 |
| Abbildung 33 Ausprägung des Prinzips der Verantwortungsteilung in den untersuchten Programmen | 100 |
| Abbildung 34 Ausprägung des Prinzips der Additionalität in den untersuchten Programmen | 101 |
| Abbildung 35 Ausprägung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung in den untersuchten Programmen | 102 |
| Abbildung 36 Ausprägung des Prinzips der Einheit von Familien in den untersuchten Programmen | 103 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|--------|---|
| AFAP | Aktive Aufnahmepolitiken (Active Admission Policies) |
| AMIF | Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU |
| ATCR | Annual Tripartite Consultations on Resettlement |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Deutschland |
| BVOR | Blended-Visa-Office Referred, Kanada |
| CIR | Contrat d'Integration Républicaine, Frankreich |
| CORS | Community Sponsored Refugee Resident Visa, Neuseeland |
| CRISP | Sustainable Resettlement and Complementary Pathways Initiative |
| CSI | Community Sponsorship Ireland |
| CSS | Community Sponsorship Scheme, Vereinigtes Königreich |
| CSG | Community Sponsorship Group, Irland |
| DAAD | Deutscher Akademischer Austauschdienst |
| ECRE | Europäischen Flüchtlingsrat (European Council on Refugees and Exiles) |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| EKM | Eidgenössische Migrationskommission |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EMPP | Economic Mobility Pathway Project, Kanada |
| EU | Europäische Union |
| GAR | Government Assisted Resettlement, Kanada |
| Garda | An Garda Síochána: Irische Nationalpolizei |
| GCR | Globaler Pakt für Flüchtlinge (Global Compact on Refugees) |
| GFK | Genfer Flüchtlingskonvention |
| GP4SYS | Global Platform for Syrian Students, Portugal |
| GRSI | Global Refugee Sponsorship Initiative |
| HAP | Humanitäres Aufnahmeprogramm |

| | |
|-------|---|
| ICMC | Internationale Katholische Migrationskommission (International Catholic Migration Commission) |
| IDMC | Internal Displacement Monitoring Centre |
| IDP | Binnenvertriebene (Internally Displaced Person) |
| ILP | Immigration Loans Program |
| INZ | Immigration New Zealand |
| IO | Internationale Organisation |
| IRCC | Immigration, Refugees and Citizenship Canada |
| LfA | Leadership for Africa, Deutschland |
| M&E | Monitoring und Evaluation |
| MPIE | Migration Policy Institute Europe |
| NesT | Neustart im Team, Deutschland |
| NGO | Nichtregierungsorganisation (Non-Governmental Organisation) |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development) |
| OFPRA | Office français de protection des réfugiés et apatrides |
| PEP | Geschützte Einreiseverfahren (Protected Entry Procedures) |
| PPP | Public Private Partnership |
| PSR | Private Sponsorship of Refugees, Kanada |
| RAP | Resettlement Assistance Program, Kanada |
| RSD | Refugee Status Determination, Kanada |
| RSO | Regional Support Organisation, Irland |
| SAH | Sponsorship Agreement Holder, Kanada |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SFH | Schweizerische Flüchtlingshilfe |
| SGV | Schweizerischer Gemeindeverband |
| SODK | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren |
| SSV | Schweizerischer Städteverband |
| TBB | Talent Beyond Boundaries |
| UAF | University Assistance Fund, Niederlande |
| UN | Vereinte Nationen (United Nations) |

UNHCR

Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees)

ZKS

Zivilgesellschaftliche Kontaktstelle in Deutschland bestehend aus Vertretern der Caritas, des Deutschen Roten Kreuzes und der Evangelischen Kirche von Westfalen

Zusammenfassung

Die Zahl von Geflüchteten, die weltweit Schutz benötigen, ist hoch und nimmt weiterhin stetig zu. Dieser steigende Schutzbedarf wird jedoch bei weitem nicht von den verfügbaren Plätzen im Rahmen von existierenden Zugangswegen wie Asyl- oder Resettlementverfahren gedeckt.

In der Schweiz fordern Parlamentarier/innen, grössere Städte und weitere Akteure der Zivilgesellschaft seit Jahren zusätzlich zu den bestehenden Zugangswegen die Realisierung von komplementären legalen Zugangswegen für Menschen auf der Flucht.

Der Bundesrat hat aufgrund wiederkehrender Anliegen des Parlaments, nachgeordneter politischer Ebenen und der Zivilgesellschaft am 29. Mai 2019 das Umsetzungskonzept Resettlement¹ verabschiedet. Kapitel 8 dieses Konzepts befasst sich unter dem Titel «Zusätzliche legale Zugangswege für Flüchtlinge und Vertriebene und Zusammenarbeit mit Städten, Gemeinden und Zivilgesellschaft» mit Zugangswegen für Menschen auf der Flucht, welche die bereits bestehenden Zugangswege (wie z.B. das staatlich gelenkte Resettlement) ergänzen. In diesem Umsetzungskonzept und in Beratungen zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen² hat sich der Bundesrat zudem bereit erklärt, die rechtlichen Grundlagen sowie die Erfahrungen anderer Staaten bei komplementären Zugangswegen für Geflüchtete und Vertriebene zu prüfen.

Um diese Prüfung vorzunehmen, werden in der nachfolgenden ländervergleichenden Studie systematisch die Möglichkeiten, Grenzen, Chancen und Risiken bei der Umsetzung komplementärer Zugangswege aufgezeigt. Zweck der vorliegenden Studie ist es, den oben erwähnten Untersuchungsgegenstand transparent und objektiv zu analysieren, um so zu einer Versachlichung der (politischen) Diskussion beizutragen. Die Studie umfasst neben einer Kontextanalyse eine Übersicht zur Literatur zu dem Thema komplementäre Zugangswege, eine analytische Systematisierung der verschiedenen Ansätze in diesem Bereich, eine vergleichende Studie zu insgesamt 14 umgesetzten komplementären Zugangswegen im Ausland und eine detaillierte Analyse zu Chancen, Herausforderungen und Perspektiven bei der Einführung von Programmen zur Gewährung von komplementären Zugangswegen. Methodisch stützt sich die Studie auf eine umfassende Literaturanalyse, Experteninterviews und eine vergleichende Benchmarkstudie.

Komplementäre Zugangswege sind sichere und geregelte Wege, die ermöglichen, dass Geflüchtete in einem Land aufgenommen werden können und ihr Bedarf an internationalem Schutz gedeckt werden kann. Sie bieten den Geflüchteten nicht nur Alternativen zur

¹ Siehe hierzu: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2019/2019-05-291.html>

² 16.3455 Motion Sommaruga Carlo: „Asylwesen. Für die Einrichtung humanitärer Korridore“ (15.06.2016); 16.4113 Motion Grüne Fraktion: „Bürgerkrieg in Syrien. Humanitäre Hilfe vor Ort verstärken, Flüchtlingskontingente erhöhen, "private sponsorship of refugees" ermöglichen“ (16.12.2016); 16.5474 Fragestunde Frage Nussbaumer: „Ermöglichung des kanadischen Systems "Private Sponsorship of Refugees Program" in der Schweiz“ (30.11.2016).

irregulären Migration und gefährlichen Weiterreise, sondern können auch den Erwerb und die Beibehaltung von Fähigkeiten ermöglichen, von denen die Geflüchteten dauerhaft profitieren können. Die Debatte über sichere und dauerhafte Zugänge für Menschen auf der Flucht wird sehr dynamisch und kontrovers geführt und ist aufgrund des Ausmasses und der Komplexität der gegenwärtigen weltweiten Vertreibung aktueller denn je. Komplementäre Zugangswege haben in ganz Europa an Bedeutung gewonnen. Sie sollen den Schutz, der Menschen auf der Flucht im Rahmen des internationalen Schutzsystems gewährt wird, nicht ersetzen, sondern vielmehr verstärken und ergänzen und als wichtiger Ausdruck globaler Solidarität und internationaler Zusammenarbeit verstanden werden, die zu einer gerechteren Verantwortungsteilung führen soll.

Die Migrationsforschung zu komplementären Zugangswegen ist sehr dynamisch. Es gibt unterschiedliche Definitionen und es fehlen bisher jegliche Standards für Massnahmen in diesem Bereich. Einigkeit besteht in der Literatur und Praxis allerdings dahingehend, dass alle komplementäre Zugangswege grundsätzlich die Zielsetzung haben, den Druck auf die Erstaufnahmeländer zu verringern, die Stärkung der Eigenverantwortung der Menschen auf der Flucht zu erhöhen und die Ausweitung des Zugangs zu Drittstaatenlösungen zu ermöglichen.

Die empirische Datenlage zu komplementären Zugangswegen ist allerdings momentan noch unbefriedigend. Hier fehlen insbesondere Daten zur Wirkung und zu den finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Programme.

Komplementäre Zugangswege müssen sorgfältig konzipiert und umgesetzt werden, damit die Rechte der Menschen auf der Flucht und der fortbestehende internationale Schutzbedarf gewahrt bleiben. Sie richten sich an unterschiedliche Zielgruppen und sind in der Praxis unterschiedlich ausgestaltet. Zu komplementären Zugangswegen kann eine oder eine Kombination der folgenden Ansätze gehören:

- Humanitäre Programme: Bedarfsorientierte Programme, die speziell entwickelt wurden, um Krisen-, Kriegs- und Gefährdungszustände im Herkunftsland zu überbrücken und um Vertriebenen übergangsweise oder dauerhaft Aufnahme und Schutz in einem Drittland zu bieten.
- Familienbezogene Programme: Programme, die Geflüchteten den Nachzug, die Aufnahme und den Aufenthalt von Familienangehörigen in den jeweiligen Aufnahmeländern ermöglichen und die auf dem völkerrechtlich verankerten Prinzip der Einheit der Familie beruhen.
- Community Sponsorship Programme: Programme, die es Einzelpersonen, Gruppen von Einzelpersonen oder Organisationen ermöglichen, sich direkt an der Aufnahme von Geflüchteten zu beteiligen, indem sie finanzielle, emotionale und soziale

Unterstützung leisten, um neu ankommenden Geflüchteten bei der Integration zu helfen.

- Ausbildungs- und berufsbasierte Programme: Programme oder Stipendien, die es einer Person ermöglichen, über sichere und geregelte Wege in ein anderes Land einzureisen und sich dort zum Zwecke der Ausbildung oder Beschäftigung legal aufzuhalten.

Es gibt zahlreiche Modelle zur Trägerschaft und zur Organisation von Programmen zur Schaffung von komplementären Zugangswegen, das Spektrum reicht von eng an staatliches Resettlement gekoppelte Programme, über Public Private Partnerships, bis hin zu privaten Sponsorship-Modellen. Auch die Zahl der beteiligten Akteure und Stakeholder kann erheblich variieren. Eine Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist bei der Schaffung komplementärer Zugangswege allerdings in der Regel nicht erforderlich, vielmehr wurden (zumindest bei den 14 im Rahmen der vorliegenden Studie untersuchten Massnahmen) sowohl bei der Trägerschaft und Organisation als auch bei den Einreisemodalitäten und Aufenthaltstiteln auf bereits bestehende Instrumente der jeweiligen Rechtsordnungen zurückgegriffen. Auch bei der Finanzierung komplementärer Zugangswege existieren verschiedene Ansätze: So gibt es einerseits Programme, in denen (private) Sponsoren für eine bestimmte Zeit weitgehende finanzielle Verantwortungen für die Geflüchteten übernehmen und andererseits Programme, in denen sich der Staat und die beteiligten Akteure die entstehenden Kosten, die in den ersten ein bis zwei Jahren entstehen, teilen.

Trotz dieser Vielfalt haben sich im Rahmen der hier erfolgten detaillierten ländervergleichenden Untersuchung massnahmenübergreifende Aspekte, die für den Erfolg von komplementären Zugangswegen entscheidend sein können und die bei deren (Weiter-) Entwicklung und Umsetzung berücksichtigt werden sollten, herauskristallisiert. Im Rahmen der Erstellung der vorliegenden Studie hat sich zudem zunehmend verdeutlicht, dass komplementäre Zugangswege das Potenzial haben können, kreative Möglichkeiten zu bieten, um schnell und flexibel auf akute Fluchtsituationen zu reagieren und dabei den Schutzbedarf von Geflüchteten zu gewährleisten sowie deren Integrationschancen zu erhöhen.

1. Einführung

Nach Einschätzung des Flüchtlingskommissariats der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) ist der weltweite Resettlement-Bedarf mit 1,44 Millionen Schutzbedürftigen im Jahr 2020 nach wie vor hoch.³ Aufgrund des erheblichen Mangels an Resettlement-Plätzen haben mehrere Staaten zusätzlich zu den jeweiligen traditionellen staatlich gelenkten Resettlement-Programmen weitere reguläre Zugangswege und Mechanismen geschaffen, in deren Rahmen lokale (z.B. Städte, Gemeinden, Kirchen, Religionsgemeinschaften ...) und/oder zivilgesellschaftliche Akteure (z.B. NGOs, Freiwillige, Sponsoren, ...) an der Aufnahme von schutzbedürftigen Personen beteiligt sind, um so den Druck auf Erstaufnahmestaaten zu vermindern, den Gefahren der Fluchtrouten vorzubeugen und letztendlich zu einer besseren Integration der Geflüchteten in der Aufnahmegesellschaft beizutragen.

Die Schweiz hat bereits seit den 1950er Jahren im Rahmen von Resettlement verschiedene Flüchtlingsgruppen aufgenommen und erfolgreich integriert. Daneben gibt es in der Schweiz auch ausländerrechtliche Zugangsmöglichkeiten, wie z.B. humanitäre Visa, Familienzusammenführungen oder temporäre Aufenthalte zu Aus- und Weiterbildungszwecken. Es handelt sich dabei gemäss Definition des UNHCR um komplementäre Zugangswege.

Insbesondere vor dem Hintergrund der Syrienkrise sowie der Situation in Griechenland fordern einige Parlamentarier/innen, grössere Städte und verschiedene Akteure der Zivilgesellschaft zusätzliche komplementäre Zugangswege in die Schweiz für Flüchtlinge und Vertriebene. Der Bundesrat hat sich in den Beratungen zu drei verschiedenen parlamentarischen Vorstössen⁴ bereit erklärt, die rechtlichen Grundlagen in der Schweiz sowie die Erfahrungen anderer Staaten für die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren bei der Aufnahme von Geflüchteten zu prüfen.

Diese Bereitschaft bekräftigte der Bundesrat im Konzept für die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen (Umsetzungskonzept Resettlement)⁵, das er am 29. Mai 2019 verabschiedet hat. Kapitel 8 dieses Konzepts befasst sich unter dem Titel „Zusätzliche legale Zugangswege für Flüchtlinge und Vertriebene und Zusammenarbeit mit Städten, Gemeinden und Zivilgesellschaft“ mit Initiativen im Ausland zur zusätzlichen Aufnahme schutzbedürftiger Personen, um das klassische, staatlich gelenkte Resettlement zu ergänzen.

³ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.org/dach/de/32196-resettlement-ist-wichtiges-schutzinstrument-besonders-schutzbeduerftige-fluechtlinge-und-muss-gestaerkt-werden.html>

⁴ 16.3455 Motion Sommaruga Carlo: „Asylwesen. Für die Einrichtung humanitärer Korridore“ (15.06.2016); 16.4113 Motion Grüne Fraktion: „Bürgerkrieg in Syrien. Humanitäre Hilfe vor Ort verstärken, Flüchtlingskontingente erhöhen, "private sponsorship of refugees" ermöglichen“ (16.12.2016); 16.5474 Fragestunde Frage Nussbaumer: „Ermöglichung des kanadischen Systems "Private Sponsorship of Refugees Program" in der Schweiz“ (30.11.2016).

⁵ Siehe hierzu: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2019/2019-05-291.html>

Die Beteiligung von lokalen und/oder nichtstaatlichen Akteuren an der Aufnahme von Vertriebenen ist auch auf internationaler Ebene ein aktuelles Thema. So haben mehrere europäische Staaten (unter anderem Belgien, Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und das Vereinigte Königreich) in den vergangenen Jahren, zusätzlich zu ihren traditionellen Resettlement-Programmen, reguläre Zugangswege geschaffen, die auf einer Beteiligung von solchen Akteuren basieren. Dadurch soll das Engagement von Gemeinschaften und Organisationen gestärkt und die Aufnahmebereitschaft und Offenheit gegenüber Menschen auf der Flucht erhöht werden, was wiederum zu ihrer schnelleren und besseren Integration in die Aufnahmegesellschaft beitragen soll.

1.1. Ziele und Aufbau der Studie

Die vorliegende Studie stellt den Stand der Migrationsforschung zu komplementären Zugangswegen dar und zeigt in einem Ländervergleich die Umsetzung komplementärer Zugangswege im Ausland auf. Durch diese vergleichende Gegenüberstellung können Praktiken, Erfahrungen sowie Chancen und Risiken in diesem Bereich herausgearbeitet werden. Dabei werden zudem Ansatzpunkte für ein verstärktes Engagement der Zivilgesellschaft, sowie Erkenntnisse zu unterstützenden Massnahmen zur Integration identifiziert und beleuchtet. Die Studie soll als Grundlage dienen für die rechtliche Analyse des Staatsekretariats für Migration (SEM), welche die Situation in der Schweiz untersuchen wird. Ausgehend von einer Kontextanalyse wird in der Studie eine ausführliche Analyse der Literatur der Migrationsforschung zu komplementären Zugangswegen vorgenommen. Dabei werden Begrifflichkeiten und Abgrenzungen geklärt sowie wiederkehrende Fragen und grundlegende Spannungsfelder, die zum Thema komplementäre Zugangswege diskutiert werden, aufgezeigt. Ein analytisches Raster mit den verschiedenen operativen Bausteinen komplementärer Zugangswege wird entwickelt und dient der sich anschliessenden vergleichenden Länderstudie als Gerüst. Schliesslich werden auf Grundlage der Ergebnisse der Länderstudie grundlegende Chancen, Herausforderungen und Risiken unterschiedlicher Formate und Instrumente diskutiert.

1.2. Methodisches Vorgehen

Bei der Erstellung der Studie kamen die folgenden Methoden zur Anwendung:

- Literaturanalyse: Sekundärforschung zu relevanten wissenschaftlichen Analysen und empirischen Forschungsbeiträgen, aus denen insbesondere praxisbezogene Erkenntnisse gewonnen und zusammengefasst werden können.
- Expertenbefragungen: Leitfadengestützte, semi-strukturierte Interviews mit (internationalen) Expertinnen und Experten aus Behörden, Wissenschaft und operativer Praxis.

- Strukturiertes Benchmarkverfahren: Zur Erarbeitung des Vergleichs der verschiedenen länderspezifischen Ansätze bei den komplementären Zugangswegen wurde ein strukturiertes Benchmarkverfahren durchgeführt mit dem internationale Best Practices, aber auch mögliche Risiken und Fehlentwicklungen, identifiziert werden sollen.

In der Projektumsetzung bedeutete dieser Methoden-Mix ein mehrstufig aufeinander aufbauendes wie auch wechselseitige Bezugnahmen ermöglichendes Vorgehen. Die einzelnen Analyseschritte wurden auf diese Weise eng miteinander verzahnt und abgestimmt; Zwischenergebnisse wurden mit dem SEM diskutiert. Das Studienvorhaben und die Ergebnisse wurden der Studienbegleitgruppe⁶ präsentiert. Als weiterer überaus wertvoller Feldzugang erwiesen sich die im Projektverlauf erschlossenen Möglichkeiten zur Teilnahme an den folgenden Fachveranstaltungen mit Vorträgen und Diskussionen von internationalen wissenschaftlichen Expert/innen sowie Erfahrungsberichten aus der Praxis:

- Transnational Roundtable on Community Sponsorship Evaluations (31. März 2021), Veranstalter: SHARE Quality Sponsorship Network.
- Digitale Resettlement-Fachtagung 2021: Resettlement – ein Instrument des Flüchtlingsschutzes und der Solidarität (05., 06., 11. Mai 2021), Veranstalter: Deutscher Caritasverband e.V., Diakonie Deutschland, UNHCR Deutschland.
- Workshop on Monitoring of Community Sponsorships (16. Juni 2021), Veranstalter: Caritas International und SHARE Quality Sponsorship Network.
- Webinar und Expert Panel anlässlich des Weltflüchtlingstags: Complementary Pathways and Migration Policy (18. Juni 2021), Veranstalter: Migration Institute of Finland.
- Annual Tripartite Consultations on Resettlement (22., 23., 24. und 28. Juni 2021), Ausrichter: UNHCR, SEM, Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH).
- Refugee Sponsorship and Student Pathways – Virtual Roundtable (30. Juni 2021), Veranstalter: SHARE Quality Sponsorship Network.

1.2.1. Literaturanalyse

Für den vorliegenden Bericht wurde eine umfangreiche Literaturstudie durchgeführt. Hierzu wurden systematische Recherchen mit dem Ziel einer Bestandsaufnahme und Analyse der vorliegenden wissenschaftlichen Literatur (Monografien, Beiträge in Sammelbänden und

⁶ Die Studienbegleitgruppe setzte sich aus den folgenden staatlichen Institutionen, Nichtregierungsorganisationen und Internationalen Organisationen (IO) zusammen: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK); UNHCR Schweiz und Liechtenstein; Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH); Schweizerischer Gemeindeverband (SGV); Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA); Staatssekretariat für Migration (SEM); Eidgenössische Migrationskommission (EKM); Schweizerischer Städteverband (SSV).

wissenschaftliche Zeitschriftenartikel)⁷ unternommen. Zentrale Quellen für die bibliografische Suche waren wissenschaftliche Bibliothekskataloge, Datenbanken und Wissensplattformen (u.a. Academic Search Premier, Social Sciences Citation Index, BASE, JSTOR Journals, ScienceDirect) sowie die Onlinearchive von internationalen Fachzeitschriften wie Journal of Refugee Studies, Refuge, Forced Migration Review, Refugee Survey Quarterly, International Journal of Refugee Law, Journal of International Migration and Integration und Journal of Ethnic and Migration Studies. Darüber hinaus wurden in Gesprächen mit internationalen Expert/innen sowie im Rahmen von Fachveranstaltungen weitere Hinweise auf empirische Studien gesammelt. Ergänzend dazu wurden im Rahmen von Internetrecherchen Programmmaterialien und relevante graue Literatur (u.a. Berichte; Evaluationsstudien; Working Papers und Policy Briefs) identifiziert. Letztere zeichnet sich durch eine hohe Praxis- und auch Policy-Orientierung aus und lieferte daher für die vorliegende Studie, insbesondere für die Kontextanalyse in Kapitel 2 und die Ländervergleiche in Kapitel 5, wertvolle Daten und Informationen.

Aus der Entscheidung, dem Ländervergleich eine Kontextanalyse voranzustellen, resultierte ein zusätzlicher Recherche- und Analyseschritt. Die Literaturrecherche zu wissenschaftlichen Publikationen wurde durch ein Desk-Research zu Strategie- und Planungspapieren, Absichtserklärungen, Stellungnahmen etc. von relevanten Stakeholdern ergänzt. Hierzu zählen Veröffentlichungen von Institutionen wie UNHCR und OECD, der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und von nationalen Regierungsstellen. Ebenfalls berücksichtigt wurden Publikationen und Positionspapiere von NGOs und transnationalen Zusammenschlüssen wie dem Europäischen Flüchtlingsrat (European Council on Refugees and Exiles - ECRE), der Internationalen Katholischen Migrationskommission (International Catholic Migration Commission - ICMC), sowie von zivilgesellschaftlichen Netzwerken und Initiativen, auch auf Ebene von Städten und Kommunen.

Ein zentraler Befund der systematischen Literaturrecherche lautet: Hand in Hand mit dem politischen hat auch das wissenschaftliche Interesse an Resettlement und komplementären Zugangswegen weltweit zugenommen. Dennoch hat man es innerhalb der Migrationsforschung weiterhin mit einem relativ verstreuten Wissens- und Forschungsstand zu tun, dessen synthetisierende Zusammenführung an vielen Stellen noch zu leisten ist. Empirische Studien zu einzelnen Programmen oder ländervergleichende Studien, die sich dezidiert als fachwissenschaftliche Beiträge zur Migrations- und Fluchtforschung verstehen und kategorisieren lassen, sind nach wie vor eher selten. Zwar hat die wissenschaftliche Forschung zur Aufnahme und Integration von Schutzsuchenden im Rahmen von Resettlement und komplementären Zugangswegen – gerade was den europäischen Kontext angeht – in jüngerer Zeit deutlich an Fahrt aufgenommen. Für den Moment (Stand Juli 2021) gilt jedoch:

⁷ Siehe für weitere Details das Literaturverzeichnis im Anhang 3 dieser Studie.

Der grösste Teil der vorliegenden, im engeren Sinne akademischen Forschung zu den genannten Themen konzentriert sich nach wie vor auf die klassischen Resettlement-Staaten (Kanada, USA und Australien), die international über die ältesten Resettlement-Programme verfügen, sowie auf das gegenwärtig viel beachtete Private Sponsorship-Programm Kanadas. Insbesondere zu Kanadas Erfahrungen mit verschiedenen Spielarten von Sponsorship und den zugehörigen Modellen staatlich-zivilgesellschaftlicher Kooperation und Verantwortungsteilung liegen inzwischen instruktive wissenschaftliche Untersuchungsergebnisse vor.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der grossen Bandbreite von Ansätzen und Instrumenten, die als komplementäre Zugangswege diskutiert werden, wurde für die Literaturstudie und den Ländervergleich eine - stichwort- wie auch materialbezogen - bewusst breit angelegte Suchstrategie verfolgt. Neben wissenschaftlichen Monographien, Sammelbänden und Beiträgen in angesehenen Fachjournals der Migrations- und Fluchtforschung wurde auch über Internetrecherchen identifizierte «graue Literatur» berücksichtigt, sofern sie die Qualitätsstandards wissenschaftlicher Forschung erfüllt. Dazu zählen etwa dezidiert policy-orientierte synthetisierende und vergleichende Studien und Expertisen zum Stand von Forschung und Praxis, wie sie insbesondere vom Migration Policy Institute Europe (MPIE) in hoher Qualität und Aktualität vorgelegt werden. Auch Publikationen der internen Forschungs- und Evaluationsabteilungen von Regierungsbehörden wie Immigration, Refugees and Citizenship Canada (IRCC) oder dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Deutschland liefern wertvolle Praxisorientierung und fundierte Analysen.

1.2.2. Experteninterviews

Ergänzend zu den Desk-Research-Aktivitäten der Literaturstudie wurden insgesamt acht leitfadengestützte Experteninterviews mit nationalen und internationalen Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, NGOs und operativer Praxis durchgeführt.

Liste der durchgeführten Experteninterviews

- Carmela Bühler, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Anna Gekht, UNHCR Genf
- Petra Hueck, ICMC Europe, SHARE Quality Sponsorship Network
- Elina Johansson, Innenministerium Finnland
- Anja Klug, UNHCR Schweiz
- Peter Meier, SFH
- Mariana Meyer, UNHCR Genf

- Dr. Katja Niethammer, Amt für Migration und Integration, Stadt Freiburg i.Br. (D)

1.2.3. Benchmarkstudie

Der dritte in dieser Studie angewendete methodische Schritt, ist eine vergleichende Studie von umgesetzten komplementären Zugangswegen in verschiedenen Ländern. Diese Programme wurden anhand der in Kapitel 4 erläuterten operativen Bausteine inhaltlich analysiert und dann anhand eines Kriterienkatalogs bewertet (siehe hierzu Kapitel 4).

Die folgenden Länder und Massnahmen, die gemeinsam mit dem SEM ausgesucht wurden, sind Gegenstand der vorliegenden Studie:

- Humanitäre Programme:
 - Belgien: Humanitäre Korridore
 - Frankreich: Humanitäre Korridore
 - Italien: Humanitäre Korridore
- Community Sponsorship Programme:
 - Deutschland: Neustart im Team (NesT)
 - Irland: Community Sponsorship
 - Kanada: Private Sponsorship of Refugees Program (PSRP)
 - Kanada: Blended Visa-office Referred Program (BVOR)
 - Neuseeland: Community Sponsored Refugee Resident Visa (CORS)
 - Vereinigtes Königreich: Community Sponsorship Scheme
- Ausbildungs- und berufsbasierte Programme:
 - Australien: Talent Beyond Boundaries (TBB)
 - Deutschland: Leadership for Africa (LfA)
 - Kanada: Economic Mobility Pathways Project (EMPP)
 - Kanada: World University of Canada Student Refugee Programm (WUSC)
 - Portugal: Global Platform for Syrian Students (GP4SYS)

Programme zur Familienzusammenführung und das Instrument «humanitäres Visum» werden in dieser Studie nicht gesondert analysiert, sondern im Rahmen der jeweils untersuchten Programme und Massnahmen behandelt. Auch das Instrument «humanitäres Visum» wurde nicht gesondert sondern als Teil gewisser Programme analysiert.

2. Kontextanalyse

Um die gegenwärtige Konjunktur des Nachdenkens über komplementäre Zugangswege angemessen verstehen und einordnen zu können, ist es notwendig, diese zu kontextualisieren und innerhalb zeitgenössischer Debatten über die künftige globale, europäische und nationale Ausgestaltung der Migrations- und Flüchtlingspolitik zu verorten; eine isolierte Betrachtung einzelner Programme und Instrumente würde zu kurz greifen.

Die vorliegende Studie beleuchtet komplementäre Zugangswege innerhalb des internationalen Regimes des Flüchtlingsschutzes und verortet diese in den von unterschiedlichen Akteuren zugeschriebenen Rollen und Bedeutungen. Zu diesem Zweck werden die formulierten Zielsetzungen, Commitments, Forderungen und Erwartungen unterschiedlicher internationaler, nationaler und lokaler Stakeholder aufgezeigt und (potenzielle) Konfliktlinien skizziert. Davon ausgehend werden im Anschluss die mit unterschiedlichen Begriffsverständnissen und Definitionen verknüpften politischen Einsätze, sowie von der Migrationsforschung diskutierte grundlegende Spannungsfelder und Herausforderungen vorgestellt (Kapitel 3). Gleichgültig, ob Pilotprojekte eher top-down- oder bottom-up initiiert werden: Eine nachhaltig gelingende Gestaltung und Umsetzung von komplementären Zugangswegen setzt voraus, dass die beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure sich – unter Beteiligung von (ehemaligen) Schutzsuchenden – mit den im Bericht aufgezeigten Fragen sowie den wechselseitigen eigenen Erwartungen und Zielen auseinandersetzen und gemeinsam an einer Verständigung auch über strittige Fragen arbeiten.

2.1. Ausgangssituation

Bewaffnete Konflikte und Menschenrechtsverletzungen führen auf der ganzen Welt zu massiven Fluchtbewegungen. Dies führt unter anderem dazu, dass die Zahl der Menschen, die weltweit vor Krieg, Konflikten und Verfolgung fliehen, noch nie so hoch war, wie heute und die Anzahl der Flüchtlinge mit 26,4 Millionen erneut gestiegen ist.⁸ Entwicklungsländer sowohl in Afrika als auch in Asien und im Mittleren Osten sind am meisten von Flucht betroffen, so kommen mehr als zwei Drittel der Flüchtlinge weltweit aus nur 5 Ländern: Syrien bleibt weltweit das grösste Herkunftsland von Flüchtlingen (6,7 Millionen), gefolgt von Venezuela, Afghanistan, Südsudan und Myanmar. 86% der Flüchtlinge leben in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen oder Ländern, die an Krisengebiete grenzen. Die am wenigsten

⁸ Ende 2020 lag die Zahl der Menschen, die aufgrund von Verfolgung, Konflikten, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen weltweit auf der Flucht waren, bei 82,4 Millionen - das sind 4 Prozent mehr als ein Jahr zuvor. 2020 ist das neunte Jahr in Folge, in dem diese Zahl der weltweiten Flucht von Menschen gestiegen ist. Siehe hierzu: UNHCR, Global Trends in Forced Displacement 2020 unter <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>

entwickelten Länder haben 27 Prozent aller Flüchtlinge aufgenommen.⁹ Die jeweiligen Nachbarländer sind oft die wichtigsten Erstaufnahmeländer für Flüchtlinge. Die Aufnahme- und Schutzkapazitäten in diesen Ländern sind jedoch zu schwach, um grosse Flüchtlingspopulationen aufzunehmen und ihnen einen wirksamen Schutz zu bieten.

Nach wie vor stellt die irreguläre Migration, also die „Bewegung, die ausserhalb der behördlichen Normen des Ausreise-, Transit- und Aufnahmelandes stattfindet“¹⁰ für die Staatengemeinschaft eine grosse Herausforderung dar. Da sie ausserhalb der behördlichen Normen der Länder stattfindet und üblicherweise mit dem Ziel verbunden ist, nicht entdeckt zu werden, ist irreguläre Migration schwer nachzuverfolgen. Änderungen des Migrationsstatus einer Person in die Irregularität oder wieder heraus sind ebenfalls schwierig zu erfassen. Der aktuelle Wissensstand zum Ausmass und zur Dynamik der irregulären Migration ist begrenzt. Um von den Krisenregionen der Welt nach Europa zu gelangen, werden meist gefährliche Routen über das Mittelmeer genutzt, mit verheerenden Auswirkungen: Im Jahr 2017 starben oder verschwanden laut UNHCR mehr als 3.100 Geflüchtete, 2018 mehr als 2.200, 2019 1.335 und 2020 1.401 Menschen.¹¹ Obwohl infolge der Massnahmen der EU zur Bewältigung der Migrationssituation (Sicherung der EU-Aussengrenzen, Kooperation mit Partnerländern wie der Türkei und die Migrationspartnerschaften mit verschiedenen afrikanischen Ländern) die Zahl der Ankünfte über die Mittelmeerroute seit 2016 stark gesunken ist,¹² bleibt dieser Weg die tödlichste Seeroute der Welt.

Oftmals kommen irreguläre Migrant/innen mit einem gültigen Touristenvisum nach Europa oder sind visumfreie Reisende, die nicht innerhalb der vorgesehenen 90-Tage-Frist ausreisen, sondern versuchen, unterzutauchen und Erwerbsmöglichkeiten zu finden. Diejenigen, die keinen Zugang zu Schengen-Visa haben, versuchen irregulär in die EU einzureisen. Mehr als 90 % der irregulären Migranten, die über das Mittelmeer in die EU gelangen, nehmen zu irgendeinem Zeitpunkt ihrer Reise die Dienste eines Schleusernetzwerks in Anspruch.¹³ Aufgrund der grossen Nachfrage hat sich der Menschenschmuggel zu einem äusserst lukrativen Geschäft entwickelt, bei relativ geringem Risiko für die Schmuggler/innen. Es wird geschätzt, dass kriminelle Netzwerke allein im Jahr 2015 einen Umsatz von 4 bis 6 Milliarden Euro gemacht haben, indem sie irregulären Migrant/innen und Flüchtlingen ermöglichten, Europa zu erreichen.¹⁴

⁹ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>

¹⁰ Definition IOM, siehe hierzu: <https://www.iom.int/key-migration-terms#Irregular-migration>

¹¹ Siehe hierzu: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer>

¹² 2016: 373.652 Menschen; 2017: 185.139 Menschen; 2018: 141.472 Menschen; 2019: 123.663 Menschen;

2020: 95.031 Menschen, siehe hierzu: <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/hilfe-weltweit/mittelmeer>

¹³ Siehe hierzu: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/ep-1p_report_executive_summary.pdf

¹⁴ Siehe hierzu: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/10_trends_shaping_migration.pdf

In den Jahren 2015 und 2016 sind so viele Asylsuchende nach Europa gekommen wie nie zuvor, in den Folgejahren sind die Asylantragszahlen in der EU jedoch wieder deutlich gesunken.¹⁵ Diese hohen Zuwanderungszahlen haben einige Mitgliedsstaaten überfordert und die Defizite der europäischen Flüchtlingspolitik sowie die Grenzen des Europäischen Asylsystems nach dem Dublin-Verfahren aufgezeigt. So ringen die EU-Mitgliedsstaaten nicht erst seit 2015 um einen gemeinsamen Kurs in der Asylpolitik, auch die Umverteilung aufgenommener Flüchtlinge zwischen den Mitgliedsstaaten mittels Relocation-Verfahren ist höchst umstritten.¹⁶ Es wurde deshalb vermehrt die Forderung geäußert, das Dublin-System und das Europäische Grenzregime zu reformieren, da diese zu Überforderungen der Mitgliedsstaaten an den EU-Aussengrenzen, insbesondere den Mittelmeer-Anrainer-Staaten führten und eine verbesserte Steuerung (irregulärer) Migration überfällig sei.¹⁷ Im September 2020 hat die EU-Kommission ein Migrations- und Asylpaket vorgelegt, mit dem das neue Migrationskonzept der Kommission festgelegt wird und welches Massnahmen zum Grenzmanagement beinhaltet und mehr Kohärenz bei der Integration der internen und externen Dimensionen der Migrationspolitik gewährleisten soll.¹⁸

Zu beobachten ist zudem, dass die Gründe für Flucht und Vertreibung immer vielfältiger und komplexer werden (Krieg, Gewalt, Willkür, Verfolgung, Klimawandel, Armut, bzw. eine Kombination aus den verschiedenen Elementen) und dadurch die gängigen Schutzmechanismen und -kategorien an ihre Grenzen stoßen, da oftmals Migrant/innen nicht mehr unter die etablierten Schutzkategorien und -standards sowie Mechanismen fallen.¹⁹ Gleichzeitig ist ein Auseinanderklaffen von Schutzbedarf und verfügbaren komplementären Zugangswegen bzw. dauerhaften Lösungen im Sinne von UNHCR zu beobachten. Zu diesen „durable solutions“ zählen lokale Integration, freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland und Resettlement. Seit gut zwei Jahrzehnten wirbt UNHCR um stärkeres Engagement der Staaten bei der Bereitstellung von Resettlement-Plätzen²⁰ – doch trotz neu hinzugekommener Resettlement-Länder ist die Lücke nicht kleiner geworden. So standen 2019 den rund 1,4 Mio. benötigten Resettlement Plätzen nur 63.696 verfügbare Plätze gegenüber.²¹

¹⁵ 2015 wurden nach Angaben der europäischen Statistikbehörde Eurostat in den 28 EU-Staaten zusammen 1,32 Millionen Asylanträge (darunter 1,26 Millionen Erstanträge) registriert, 2016 waren es 1,26 Millionen (darunter 1,21 Millionen Erstanträge), siehe hierzu: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10554404/3-20032020-AP-DE.pdf/7b6f8e0b-96cb-f61b-764e-7d7b9f4a1576>

¹⁶ Die EU-Kommission hat Polen, Ungarn und die Tschechische Republik vor dem EuGH verklagt, mit dem Ziel festzustellen, dass diese Länder durch die Weigerung, den vorübergehenden Mechanismus zur Umsiedlung von internationalen Schutz beantragenden Personen umzusetzen, gegen ihre Verpflichtungen aus dem Unionsrecht verstoßen haben, siehe hierzu: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040de.pdf>

¹⁷ Siehe hierzu: http://ceaseval.eu/publications/06_Glorius_Public_opinion_on_immigration.pdf

¹⁸ Siehe hierzu: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_1707

¹⁹ Zetter 2014.

²⁰ vgl. UNHCR 2002.

²¹ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.org/dach/de/39191-mehr-resettlement-plaetze-benoetigt-kaum-5-von-100-schutzbeduerftigen-fluechtlingen-konnten-2019-aufgenommen-werden.html>

2.2. (Zukünftige) Entwicklungen und Schutzbedürfnisse

Die Migrationsmuster von, nach und innerhalb Europas haben sich stark verändert, da die internationale Migration immer globaler, mobiler und vernetzter geworden ist. Heute ist die Migration durch gemischte Ströme und unterschiedliche Motive gekennzeichnet, die durch neue Herausforderungen wie den Klimawandel noch verstärkt werden. Angesichts der begrenzten legalen Wege, die Wirtschaftsmigranten zur Verfügung stehen, um nach Europa zu kommen, ist ausserdem ein zunehmender Trend zur irregulären Einreise oder zum irregulären Aufenthalt zu verzeichnen, was die Komplexität der Migrationssteuerung in der Zukunft weiter erhöhen wird.

Die Covid-Pandemie hat insgesamt zu einem Rückgang der weltweiten Migration geführt. So war bei den Erteilungen von Visa und Arbeitserlaubnissen in den europäischen OECD-Ländern im Durchschnitt ein Rückgang von 35 % im ersten Halbjahr 2019 im Vergleich zu dem gleichen Zeitraum im Jahr 2020 zu verzeichnen sowie ein Rückgang von 59 % zwischen dem zweiten Quartal 2019 und 2020; ersten Schätzungen zufolge sind die Asylanträge in Europa in den ersten sechs Monaten des Jahres 2020 im Vergleich zum selben Zeitraum 2019 um 33 % zurückgegangen (um 66 %, wenn nur das zweite Quartal betrachtet wird).²² Die Zahl der irregulären Einreisen nach Europa hat sich auch zunächst verringert, die entdeckten irregulären Grenzübertritte auf den wichtigsten Migrationsrouten Europas sind dann aber gegen Ende des Jahres 2020 wieder auf das Vor-Corona-Niveau angestiegen.²³

Die Zahl der Menschen, die aufgrund von bewaffneten Konflikten, Menschenrechtsverletzungen oder Verfolgung vertrieben wurden, ist in den letzten zehn Jahren stark und kontinuierlich gestiegen und wird voraussichtlich noch weiter ansteigen.²⁴ Die weltweiten Fluchtbewegungen zeigen eindeutige Muster: Flüchtlinge sind in aller Regel bemüht und in der Lage, Sicherheit in der Nähe der Konfliktherde zu suchen. Sie streben meist danach, die verlassene Region nach dem Ende des Konflikts wieder aufzusuchen. Darüber hinaus verfügen sie sehr oft nicht über die Mittel für grössere Fluchtdistanzen. Vor diesem Hintergrund weichen Menschen auf der Flucht meist innerhalb ihres Landes (und werden als Binnenvertriebene registriert) oder in die Nachbarländer aus.²⁵ Europa ist zwar ein attraktives Ziel für Migrantinnen und Migranten aus der ganzen Welt, die überwiegende Mehrheit der Migration findet jedoch innerhalb des jeweiligen Kontinents statt.²⁶

²² Siehe hierzu: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ec98f531-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/ec98f531-en&csp=6cecdc0fb3b3828a41a7f738372ed214&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e468>

²³ Siehe hierzu: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-map/>

²⁴ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>

²⁵ Oltmer 2015.

²⁶ Siehe u.a. hierzu: <https://migrationdataportal.org/de/regional-data-overview/europe> , https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/10_trends_shaping_migration.pdf

Die am schnellsten wachsende Kategorie von Menschen auf der Flucht sind Binnenvertriebene (Internally Displaced Persons, IDPs), die sich vor Naturkatastrophen, innerstaatlichen bewaffneten Konflikten und dem Zusammenbruch staatlicher Ordnung und Sicherheit auf die Flucht begeben haben, ohne jedoch eine internationale Grenze zu überschreiten. Das Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) schätzt im Jahresbericht 2020 die Zahl intern Vertriebener Ende 2019 auf 50,8 Millionen (Zunahme gegenüber 2015: 12,8 Millionen), so viele wie nie seit Beginn der Berechnungen.²⁷ Da sich die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) nicht auf Binnenvertriebene erstreckt und es keine andere internationale verbindliche Rechtsgrundlage oder Konvention zum Schutz von IDPs gibt, ist deren Status und Schutz völkerrechtlich nicht klar geregelt.

Immer grössere Bedeutung gewinnt die Migration aufgrund von Umweltzerstörung oder akuter wirtschaftlicher und sozialer Notlagen. Der Klimawandel verändert die Landkarte der bewohnbaren Gebiete weltweit, der Umfang ökologisch labiler Regionen aufgrund von Desertifikation, also der Ausbreitung von Wüsten, Versalzung, Versteppung, Überschwemmung und Verschmutzung wächst kontinuierlich. Umweltbedingte Krisen verschlechtern die ohnehin meist prekären ökonomischen Grundlagen, so dass oftmals Migration eine Anpassungsstrategie auf diese Entwicklung ist. Allein im Jahr 2019 führten Extremwetterereignisse zu 23,9 Millionen Vertreibungen von Menschen.²⁸ Dies ist der höchste Wert seit 2012 und er liegt dreimal so hoch wie die Zahl der durch Konflikt und Gewalt verursachten Vertreibungen²⁹. Nach Schätzungen der Weltbank könnten diese Zahlen bis 2050 auf 140 Millionen ansteigen, was die derzeitige Zahl neuer Flüchtlinge und Binnenvertriebener aufgrund gewaltsamer Konflikte und Bürgerkriege in den Schatten stellen würde.³⁰ Das derzeitige globale humanitäre System, das bereits überlastet und mit rund 50 % des weltweiten Bedarfs unterfinanziert ist, liesse sich nur schwer automatisch oder mit dem gleichen Schutz auf die durch Umweltkatastrophen vertriebenen Menschen ausweiten.

Sowohl IDPs als auch Menschen, die aufgrund von Umweltkatastrophen, wirtschaftlicher oder sozialer Notlagen ihre Heimatregion verlassen, sind nicht von dem Flüchtlingsdefinition der GFK von 1951 erfasst: Nach Artikel 1 der GFK ist ein Flüchtling eine Person, die sich ausserhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann. Es

²⁷ Siehe hierzu: <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

²⁸ Siehe hierzu: <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/klimawandel-und-entwicklung/migration-und-klima>

²⁹ Siehe hierzu: <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2020/>

³⁰ Siehe hierzu: <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell---preparing-for-internal-climate-migration>

wird deshalb diskutiert, inwiefern die oben skizzierten Entwicklung in der Migration eine Implikation auf den Flüchtlingsbegriff der GFK haben sollten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob angesichts gegenwärtiger und künftig erwartbarer Entwicklungen der Flüchtlingsbegriff der GFK noch zeitgemäss ist.³¹

Bei den neueren Entwicklungen im Zusammenhang mit Migration spielt zudem die Digitalisierung eine nicht zu unterschätzende Rolle. Sie eröffnet neue Möglichkeiten für Menschen, die zur Migration entschlossen sind: Migrationsoptionen und -ziele können in einer Weise aktiv recherchiert werden, die in dem Zeitalter vor dem Internet nicht möglich waren. Digitale Technologien und hier insbesondere Smartphones verändern die Art und Weise, wie die Migration unternommen wird: Geolokalisierungs-Apps für Smartphones helfen Migranten auf ihren Routen, während Menschenschmuggler auf Social-Media-Plattformen für ihre Dienste werben und sogar von Migranten für ihre „Dienstleistungen“ bewertet werden können. Einige Migranten geben sogar bis zu einem Drittel ihres verfügbaren Einkommens für Handys und andere Kommunikationsmittel aus, um das "informationelle Niemandsland" zu vermeiden.³²

Vor dem Hintergrund der Zunahme der Flüchtlingszahlen ist schliesslich der Trend zu beobachten, dass Fluchtzuwanderung als Sicherheitsrisiko wahrgenommen wird. Dieses Thema ist seit 2014 auf der Liste der dringlichsten Sorgen der Europäer nach oben auf Platz 1 geklettert und erreichte Ende 2015, auf dem Höhepunkt der humanitären Krise, ihren Höhepunkt, als 58 % der Europäerinnen und Europäer die Einwanderung als wichtigstes Problem für die EU bezeichneten. In der Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2020 zu den wichtigsten Problemen, dem die EU gegenübersteht, steht das Thema Einwanderung hinter der Sorge um die wirtschaftliche Lage auf Platz 2 (23%) und damit auf einem Tiefstand seit sechs Jahren.³³ Diese Themen haben Wahlkampagnen in ganz Europa und im Ausland dominiert und entscheidende Abstimmungen beeinflusst, wie das Brexit-Referendum im Vereinigten Königreich, die Wahlen in Österreich, Frankreich, Deutschland, der Tschechischen Republik oder den Niederlanden und sogar in den USA, wo einwanderungsfeindliche Parteien an Boden gewinnen und die etablierten Parteien oft auf den Zug für eine restriktivere Migrationspolitik aufspringen. Diese wachsende Besorgnis über die Einwanderung lässt sich nicht nur durch die steigende Zahl der Menschen erklären, die nach Europa einwandern. Untersuchungen legen nahe, dass die Ängste oft durch weit verbreitete falsche Vorstellungen über die tatsächlichen Zahlen und Fakten übertrieben werden. Im

³¹ Zetter 2014; vgl. auch Costello 2019; Mc Adam/ Wood 2021; Pijnenburg/Rijken 2021: Plädoyer für Fokus auf Schutzbedürftige, Lösung vom engen Flüchtlingsbegriff; vgl. auch Lübke 2016 unter https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/05/Expertise_L%C3%BCbbe_FI%C3%BCchtlingsschutz_fuer-SVR-JG-2017.pdf

³² Siehe hierzu: <https://www.unhcr.org/innovation/connectivity-for-refugees/>

³³ Siehe hierzu: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2262>

Durchschnitt überschätzen die Menschen die Grösse der in ihrem Land lebenden Einwandererpopulationen, und das oft bei weitem.³⁴

2.3. Verantwortungsteilung im Flüchtlingschutz: Akteure, Positionen, Perspektiven

Resettlement, Relocation und komplementäre Zugangswege sind drei Mechanismen der internationalen Verantwortungsteilung und Solidarität, insbesondere mit Erstaufnahmeländern, in denen aufgrund ihrer geografischen Lage eine besonders hohe Zahl von Menschen Schutz und Zuflucht sucht. Verantwortungsteilung umfasst alle Instrumente und Massnahmen, mit denen Staaten - häufig in Kooperation mit NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren - dazu beitragen, Menschen auf der Flucht zu schützen, zu unterstützen und ihnen eine dauerhafte Lösungsperspektive zu eröffnen.³⁵ Verantwortungsteilung meint humanitäre wie auch entwicklungsbezogene Unterstützungsmassnahmen, Kooperationen und Lösungen: finanzielle – räumliche – logistische – operativ-praktische – Wissen/Expertise.³⁶ Weil Erstaufnahmeländer in Konfliktregionen häufig selbst grosse Probleme haben, wird seit Jahren ein weltweit verstärktes Engagement von Drittstaaten bei der Aufnahme und dauerhaften Ansiedlung besonders schutzbedürftiger Personen gefordert: *Resettlement “involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection (host country) to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status (resettlement country). The status provided ensures protection against refoulement and provides a resettled refugee and his/her dependants with access to rights similar to those enjoyed by nationals. Resettlement also carries with it the opportunity to eventually become a naturalized citizen of the resettlement country”.* (UNHCR 2019)

Praktiken der Verantwortungsteilung finden sich auf globaler, europäischer Ebene bis hin zur lokalen Ebene der Städte und Gemeinden, etwa mit der Initiative „Solidarity Cities“ und umfassen verschiedene Akteure.³⁷

2.3.1. Vereinte Nationen/UNHCR

Resettlement und komplementäre Zugangswege sind integrale und elementare Elemente der Flüchtlingspolitik der UN. So wird in der New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten vom September 2016 der Ausbau und die Weiterentwicklung von Resettlement und komplementären Zugangswegen gefordert. Der Globale Pakt für Flüchtlinge aus dem Dezember 2018 (GCR) betont darüber hinaus die wichtigen Rollen von Resettlement und weiteren legalen Zugangswegen für Flüchtlinge. Die Position des UNHCR zur internationalen

³⁴ Siehe hierzu u.a.: <https://www.migrationdataportal.org/de/themes/bestand-internationalen-migrantinnen-und-migranten>

³⁵ Betts et al. 2017, S. 20.

³⁶ Türk 2016.

³⁷ Siehe hierzu: http://ceaseval.eu/publications/36_PromisingPracticesOfResponsibilitySharing.pdf

Verantwortungsteilung im Flüchtlingsschutz manifestiert sich am konkretesten in dessen Dreijahresstrategie (2019–2021) zu Resettlement und komplementären Zugangswegen, welche die folgenden Hauptzielsetzungen umfasst:

- Erhöhung der weltweiten Resettlementplätze,
- Erhöhung der Anzahl der Resettlementländer und
- Verbesserung der Verfügbarkeit und Planbarkeit komplementärer Zugangswege.

Zusammenfassend lässt sich die Haltung des UNHCR anhand des folgenden Zitats des stellvertretenden UNO-Flüchtlingshochkommissars Volker Türk darstellen:

“The current state of forced displacement today, with record numbers and rising levels of need, poses challenges of a scope and complexity that we have not had to face since the Second World War. Yet, if we make every effort to place refugee protection at the heart of our response, these challenges are not insurmountable. (...). Finally, the humanitarian-development nexus, the progressive realization of rights – including the right to work, and the creation of complementary pathways for admission – can provide the building blocks for achieving longer-term solutions, which remain, as ever, the ultimate aspiration of the international refugee protection regime.”³⁸

2.3.2. OECD

Vor dem Hintergrund des wachsenden Migrationsdrucks auf ihre Mitgliedsstaaten hat die OECD erkannt, dass die bestehenden Mechanismen zum Flüchtlingsschutz nicht den Herausforderungen der modernen Migration gewachsen sind. In verschiedenen Policy Papers wurden deshalb die Wichtigkeit von komplementären Zugangswegen als Ergänzung zu den bestehenden Mechanismen zum Schutz von Menschen auf der Flucht betont.³⁹ Seit 2018 erfasst und analysiert die OECD zusammen mit UNHCR systematisch Daten zu komplementären Zugangswegen, um eine Evidenzbasis für kollektive Massnahmen in diesem Bereich zu erstellen. Die ist Teil einer laufenden Zusammenarbeit zwischen der OECD und dem UNHCR zum Schutz und Integration von Flüchtlingen und die Entwicklung regulärer und sicherer Wege für den Zugang zu Schutz und Lösungen.⁴⁰

³⁸ Siehe hierzu: <https://cmsny.org/publications/jmhs-prospects-for-responsibility-sharing/>

³⁹ Siehe hierzu.: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-12.pdf> ,
https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/migr_outlook-2016_en.pdf?expires=1618244333&id=id&accname=oid006772&checksum=E56A5ABCB11CBA752995CE1E5D671A7E

⁴⁰ Siehe hierzu: <https://www.oecd.org/migration/UNHCR-OECD-safe-pathways-for-refugees.pdf>

2.3.3. Europarat

Der Europarat betont ebenfalls die Wichtigkeit von komplementären Zugangswegen; der Sonderbeauftragte der Generalsekretärin für Migration und Flüchtlinge des Europarates war an den Konsultationen für den GCR beteiligt.⁴¹

2.3.4. Europäische Union (EU) und assoziierte Staaten

Erste Vorstösse für ein gemeinsames europäisches Resettlement-Programm gab es bereits vor dem Krieg in Syrien, allerdings ohne Erfolg. Im Jahr 2016 legte die Europäische Kommission dann einen Vorschlag zur weiteren Strukturierung, Harmonisierung und Verstetigung von Resettlement in der EU im Rahmen einer Verordnung vor. Mit dieser Verordnung sollte ein Europäischer Neuansiedlungsrahmen (Union Resettlement Framework) geschaffen werden. Ziel des Vorschlags ist es, sichere und legale Einreisen für Schutzbedürftige in die EU zu schaffen, irreguläre Einreisen in die EU zu reduzieren und einen europäischen Beitrag zu Resettlement im globalen Rahmen zu leisten. Durch den Europäischen Rat soll jährlich eine maximale Anzahl von in der EU aufzunehmenden Personen festgelegt werden. Die Entscheidung über die Höhe der jährlich in den jeweiligen Ländern aufzunehmenden Personen soll jedoch weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegen. Auf dieser Basis würde die Kommission dann einen Resettlementplan festlegen. Die Mitgliedstaaten konnten sich bis heute (Juli 2021) noch nicht auf eine endgültige Fassung der Verordnung einigen, weshalb der Europäische Neuansiedlungsrahmen bisher nicht in Kraft getreten ist.

Im Rahmen des bereits oben erwähnten Migrations- und Asylpakets aus dem Jahr 2020 spricht die EU-Kommission schliesslich eine Empfehlung zu legalen Zugangswegen nach Europa aus:⁴² Im Einklang mit der Dreijahresstrategie des UNHCR (2019-2021) zu Resettlement und komplementären Zugangswegen sollen die Einführung oder weitere Nutzung von Modellen für die Aufnahme aus humanitären Gründen und andere komplementäre Zugangswegen neben der Neuansiedlung als zusätzliche Möglichkeit gefördert werden, um die Zahl der Plätze, die über sichere und legale Zugangswege angeboten werden, zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten (inkl. Dublin-Staaten) werden zudem aufgefordert, Programme auf den Weg zu bringen und zu unterstützen, die Personen, die internationalen Schutz benötigen, den Zugang zu anderen bestehenden legalen Zugangswegen erleichtern, gegebenenfalls unter Nutzung von EU-Instrumenten, mit denen ihre Fähigkeiten und Qualifikationen erfasst und dokumentiert werden können. Des Weiteren sollten die Mitgliedstaaten in Erwägung ziehen, den Hochschulzugang für junge Menschen, die internationalen Schutz benötigen, zu verbessern und ihnen unter

⁴¹ Siehe hierzu: <https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/global-compact>

⁴² Siehe hierzu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN>

Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse die Chance auf ein Studium geben. Die Mitgliedstaaten werden schliesslich aufgefordert, sich an einer EU-Strategie zur Förderung privater Patenschaften zu beteiligen, um die komplementären Zugangswege in den Bereichen Bildung und Beschäftigung für Personen, die internationalen Schutz benötigen, zu unterstützen.

Nachdem der Europäische Rat⁴³ den Vorschlag der EU-Kommission für das Migrations- und Asylpaket jahrelang blockiert hatte, konnten die Verhandlungsführer/innen des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments im Sommer 2021 eine informelle Einigung erzielen, die noch vom Plenum des Parlaments und vom Europäischen Rat offiziell angenommen werden muss.⁴⁴ Das Dossier bleibt somit weiterhin in Bearbeitung.

2.3.5. Transnationale Zusammenschlüsse und Netzwerke, NGOs, zivilgesellschaftliche Initiativen und Appelle

Es existieren zahlreiche transnationale Zusammenschlüsse, Netzwerke, NGOs sowie zivilgesellschaftliche Initiativen, die sich für die Einführung und die Ausweitung von komplementären Zugangswegen in verschiedenen Ausprägungen einsetzen.⁴⁵

Stellvertretend für die Positionen der NGOs wird auf den Appell von insgesamt 25 Hilfsorganisationen, kirchlichen Organisationen, Wohlfahrtsverbänden an die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten mit dem Titel „No time to waste: NGOs call upon EU institutions and member states to expand the use of safe and legal channels for refugees“ aus dem Jahr 2017⁴⁶ und das NGO Statement anlässlich der ATCR aus dem Jahr 2021⁴⁷ verwiesen.

Daneben gibt es Initiativen von Städten in der Schweiz und Europa zum Ausbau von komplementären Zugangswegen: Stellvertretend wird hier auf die transnationale Initiative europäischer Städte „Solidarity City“ verwiesen, die im Rahmen des EURO CITIES-Netztes darauf abzielt, auf die Belastung der Städte bei der Umsetzung des gemeinsamen Europäischen Asylsystems zu reagieren und die Rolle der Städte und ihr Potenzial bei der Aufnahme und Integration von Flüchtlingen auf die europäische Agenda zu setzen.⁴⁸

⁴³ Gremium der EU, in dem die Staats- und Regierungschefs der EU-Länder zusammenkommen, um die politische Agenda festzulegen.

⁴⁴ Siehe hierzu:

https://www.europarl.europa.eu/germany/resource/static/newsletter/Newsletter_2021_10/index.html#top2

⁴⁵ z.B. Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI): www.refugeesponsorship.com, Sustainable Resettlement and Complementary Pathway Initiative (CRISP): <https://resettle.org>, European Council on Refugees and Exiles (ECRE): www.ecre.org, SHARE Network: <http://www.resettlement.eu/>, Amnesty International: <https://www.amnesty.ch/de>, Human Rights Watch: www.hrw.org, Terre des Hommes: <https://www.terredeshommes.org/>, SFH: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/> und viele andere mehr.

⁴⁶ Siehe hierzu: <https://ecre.org/no-time-to-waste-ngos-call-upon-eu-institutions-and-member-states-to-expand-the-use-of-safe-and-legal-channels-for-refugees/>

⁴⁷ Siehe hierzu:

https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Themen/Migrationsaussenpolitik/Globale_Migrationspolitik/ATCR/2106_NGO_Statement_SRC_01.pdf

⁴⁸ Siehe hierzu: <https://solidarity-city.eu>

Zwischenfazit

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass die Debatte über sichere Zugänge für Menschen auf der Flucht, sehr dynamisch und kontrovers geführt wird und aufgrund des Ausmasses und der Komplexität der gegenwärtigen weltweiten Vertreibung aktueller ist denn je. Komplementäre Zugangswege haben in ganz Europa an Bedeutung gewonnen. Solche Zugänge sollen den Schutz, der Menschen auf der Flucht im Rahmen des internationalen Schutzsystems gewährt wird, nicht ersetzen, sondern vielmehr verstärken und ergänzen. Darüber hinaus sind sie ein Instrument, um Solidarität zu zeigen und die Verantwortung mit den Ländern, die große Gruppen von Menschen auf der Flucht aufnehmen, gerechter zu teilen und gleichzeitig eine temporäre oder dauerhafte Lösung für Geflüchtete in Not zu bieten.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Diskussionen in der Literatur zu komplementären Zugangswegen besser einordnen (siehe Kapitel 3) und einzelne Massnahmen zur Umsetzung komplementärer Zugangswege klar verorten (siehe Kapitel 4-6).

3. Literaturstudie zu komplementären Zugangswegen

Das vorliegende Kapitel fasst zentrale übergreifende Befunde der durchgeführten Literaturstudie überblicksartig zusammen. In einem ersten Schritt wird hierzu zunächst noch einmal die Frage von Definitionen und Begrifflichkeiten aufgenommen und diskutiert. Die anschliessend vorgestellten Grundprinzipien für komplementäre Zugangswege der UNHCR-Dreijahresstrategien verweisen unmittelbar auf analytische Perspektivierungen wie auch grundlegende Spannungsfelder und Fragen, die mit Blick auf komplementäre Zugangswege in aktuelle(n) wissenschaftlichen Debatte(n) intensiv diskutiert werden. Diese werden in den folgenden Abschnitten zusammenfassend dargestellt. Für den in diesem Bericht unternommenen Vergleich von Massnahmen und Instrumenten in unterschiedlichen Ländern bieten die UNHCR Grundprinzipien ein erstes analytisches Raster, das durch weitere analytische Differenzierungen verfeinert und ergänzt wird.

3.1. Abgrenzungen, Definitionen und Leitprinzipien

Was genau ist unter dem Begriff der „komplementären legalen Zugangswegen“ zu verstehen? Wodurch zeichnen sich diese im Einzelnen aus? Und was unterscheidet komplementäre Zugangswege von Resettlement oder Asyl als Grundpfeiler des internationalen Flüchtlingsschutzes? Im Rahmen der New Yorker Erklärung aus dem Jahr 2016 und des GCR (2018) haben Staaten gemeinsam mit NGOs und zivilgesellschaftlichen Akteuren weltweit ihre Bereitschaft erklärt, den Zugang zu sicheren Drittstaatenlösungen – u.a. durch die (Weiter-)Entwicklung eines breiten Spektrums von „complementary pathways“ – deutlich auszubauen. Die in der Drei-Jahres-Strategie (2019-2021) des UNHCR formulierte Zielsetzung lautet, bis Ende 2028 insgesamt 1 Million Resettlement-Aufnahmen in 50 Ländern und zusätzlich die Aufnahme von weiteren 2 Millionen Menschen auf der Flucht über komplementäre legale Zugangswege zu realisieren. Die so formulierte Vision umfasst drei zentrale Dimensionen, in denen entschiedenes Handeln sichtbare und nachhaltige Wirkungen zu entfalten vermag:⁴⁹

- Besserer Schutz und Qualität von Resettlement und komplementären Zugangswegen;
- Engagement von mehr und vielfältigeren Akteuren – Staaten, NGOs, Kirchen und zivilgesellschaftliche Akteure, Universitäten, Unternehmen u.v.m.;
- Mehr Aufnahmeplätze für Flüchtlinge und Menschen auf der Flucht durch Ausbau der Grösse und Reichweite von Resettlement-Programmen und komplementären Zugangswegen.

Einen Überblick zum bislang Erreichten und einige Schlaglichter auf die neuesten Entwicklungen – insbesondere die durch die globale Covid-19-Pandemie entstandenen

⁴⁹ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.org/5d15db254.pdf>

Problemlagen und Herausforderungen – bietet der im Frühjahr 2021 vorgelegte Mid-Strategy Report des UNHCR.⁵⁰ Wie der zugrundeliegende im Mai 2020 vorgelegte Global Action Plan zur erfolgreichen Implementierung der Drei-Jahres-Strategie weist auch dieser Bericht den Charakter eines „lebendigen Dokuments“ (living document) auf. Er illustriert die Dynamik, Komplexität und Vielfältigkeit, wie auch eine daraus resultierende Unübersichtlichkeit, die für die gegenwärtige Praxis von Resettlement und komplementären Zugangswegen kennzeichnend ist. Ein zentrales Anliegen der vorliegenden Studie ist daher, zu einem verbesserten Verständnis der jeweiligen Besonderheiten, Stärken wie auch Probleme unterschiedlicher Zugänge zu internationalem Schutz beizutragen.

3.1.1. Asyl

Die zentrale Referenz des internationalen Flüchtlingsschutzes und bis heute wichtigste völkerrechtliche Grundlage des internationalen Flüchtlingsrechts ist die GFK von 1951, ergänzt durch das Zusatzprotokoll von 1967. Auf europäischer Ebene ist die Verpflichtung, Schutzbedürftigen zu helfen, darüber hinaus u.a. in der Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschrieben. Unterzeichnerstaaten der GFK und/oder des Zusatzprotokolls verpflichten sich, anerkannten Flüchtlingen Schutz und Asyl zu gewähren und das in Art. 33 GFK verankerte Rückschiebungsverbot – das «Non Refoulement-Prinzip» – zu beachten. Der Begriff Asyl bezeichnet ein völkerrechtlich verpflichtendes Verfahren zum Schutz und Aufenthalt von Menschen, die in ihrem Herkunftsland aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit, Religion, Nationalität, ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauung ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind oder die aus anderen humanitären Gründen nicht dorthin zurückkehren können. Asyl beantragen können Schutzsuchende allerdings in der Regel erst dann, wenn sie sich an der Grenze oder bereits innerhalb des Hoheitsgebiets eines potentiellen Aufnahmelandes befinden. Für Alternativen, wie das von der Schweiz bis 2012 als Möglichkeit vorgesehene Botschaftsasyl⁵¹, gibt es auf europäischer Ebene derzeit keine ausreichende politische Unterstützung. Voraussetzung für den Zugang zum Schutz bleibt ganz überwiegend der Zugang zum Territorium. Häufig fungieren daher die unmittelbar an Krisenregionen angrenzenden Nachbarstaaten – Länder wie aktuell Jordanien, die Türkei, der Libanon oder auch Uganda – als Erstaufnahmeländer für Millionen von Flüchtlingen. Ein legaler und sicherer Zugangsweg zu Asyl in europäischen Ländern, in Kanada oder den USA bleibt dagegen für die Mehrheit der weltweit Schutzsuchenden, u.a. aufgrund von restriktiven Visa- und Einreisebestimmungen prinzipiell

⁵⁰ Siehe hierzu: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-01/Three-Year%20Strategy%20-%20Mid-Strategy%20Progress%20Report.pdf>

⁵¹ Hingegen sieht die Schweizer Gesetzgebung aktuell die Möglichkeit der Erteilung eines nationalen Visums aus humanitären Gründen vor, wenn humanitäre Gründe dies gebieten.

unerreichbar.⁵² Aus genau diesem Grund gehört die den Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität berührende Problematik des legalen Zugangs zu internationalem Schutz zu den meistdiskutierten Fragen und Spannungsfeldern von Flüchtlingspolitik und Flüchtlingsrecht.⁵³

3.1.2. Resettlement

Resettlement – die dauerhafte Neuansiedlung von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen aus einem Erstaufnahmeland in einem Drittstaat – eröffnet einen staatlich organisierten und kontrollierten Zugang zum Schutz. Resettlement ist ein humanitäres und politisches Instrument, das auf dem freiwilligen Engagement von Staaten und ihrem Bekenntnis zu internationaler Verantwortungsteilung und Solidarität basiert. Im Unterschied zum territorialen Asyl ist Resettlement nicht durch völkerrechtliche Verpflichtungen der GFK geregelt. Menschen auf der Flucht können ein Recht darauf, Asyl zu suchen, nicht jedoch ein Recht auf Asyl und somit auch nicht auf Resettlement geltend machen. Grundlegende Eckdaten der Ausgestaltung von Resettlement-Programmen, wie die Festlegung von Aufnahmekontingenten, Auswahlkriterien und Herkunftsregionen unterliegen dem Ermessen und politischen Entscheidungen von Resettlement-Staaten. Das Mitte der 1990er Jahre erstmals veröffentlichte UNHCR Resettlement Handbook und die operative Zusammenarbeit mit Organisationen wie UNHCR und IOM bei der Umsetzung von Programmen sind wichtige Bausteine einer Vereinheitlichung der Resettlement-Praxis. Gemäss UNHCR beinhaltet Resettlement

the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection (host country) to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status (resettlement country). The status provided ensures protection against refoulement and provides a resettled refugee and his/her dependents with access to rights similar to those enjoyed by nationals. Resettlement also carries with it the opportunity to eventually become a naturalized citizen of the resettlement country.

Anders als im Falle der ‚spontaneous arrivals‘ von Asylsuchenden prüfen Staaten bei Resettlement-Flüchtlingen bereits vor der Einreise, ob sie diese durch UNHCR anerkannten und für das Neuansiedlungsprogramm vorgeschlagenen Personen dauerhaft aufnehmen und ihnen die Integration bis hin zur Staatsbürgerschaft ermöglichen wollen. In der Schweiz etwa müssen Resettlement-Flüchtlinge nicht nochmals ein Asylverfahren durchlaufen, sondern erhalten direkt den Flüchtlingsstatus und Asyl. Nur ein sehr kleiner Anteil der Flüchtlinge weltweit hat (potentiellen) Zugang zu Resettlement. Zudem können sich Flüchtlinge nicht selbst aktiv für eine Neuansiedlung bewerben. Resettlement kann mithin kein Ersatz für das

⁵² Endres de Oliveira 2016; Labman 2019; Zetter 2014.

⁵³ Fratzke/ Salant 2017.

völkerrechtlich festgeschriebene Recht auf Asyl sein, sondern lediglich ein ergänzender Lösungsweg für Schutzsuchende in langanhaltenden wie auch akuten Fluchtsituationen.

3.1.3. Komplementäre Zugangswege

Der Blick in die internationale Literatur zeigt, dass bis heute keine allgemein gültige, einheitliche Definition von „complementary pathways“ existiert. Auch der GCR und der im Mai veröffentlichte Global Action Plan zur erfolgreichen Implementierung der Drei-Jahres-Strategie (2019-2021) von UNHCR enthalten keine Definition, sondern stattdessen Beispiele für mögliche Erscheinungsformen und Typen von complementary pathways. Die am häufigsten zitierte und auch für die vorliegende Studie leitende Referenz ist die Begriffsdefinition des UNHCR:

Complementary pathways are safe and regulated avenues that complement refugee resettlement and by which refugees may be admitted in a country and have their international protection needs met while they are able to support themselves to potentially reach a sustainable and lasting solution.

They do not only offer refugees with alternatives to resorting to irregular means and dangerous onward movement, but they can also facilitate the acquisition and retention of skills that can help refugees attain a sustainable solution in the future.

Neben dem insbesondere durch den GCR und die Drei-Jahres-Strategie von UNHCR etablierten Begriffskompositum „komplementäre Zugangswege“ sind in die politischen und wissenschaftlichen Debatten der vergangenen Jahre verschiedene weitere Begriffsvorschläge eingeführt worden. Diese stehen für je eigene Akzentuierungen und Blickwinkel auf die in dieser Studie diskutierten Ansätze und Instrumente. Ein genauerer Blick auf sie trägt zu einer Schärfung des analytischen Verständnisses bei. Bezugspunkt für das Adjektiv „komplementär“ in dem von UNHCR geprägten Begriffspaar „komplementäre Zugangswege“ sind staatliche Resettlement-Programme als klassische Lösung der dauerhaften Neuansiedlung und Integration von Flüchtlingen in einem Drittstaat. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird der Begriff der „Komplementarität“ jedoch weit ausgelegt und es werden auch Programme analysiert, die innerhalb bestehender Resettlement-Verfahren angesiedelt sind. Hinter die mit Resettlement innerhalb des UNHCR-Mandats verknüpften Standards und Schutzgarantien für besonders vulnerable Gruppen sowie die Zusage, eine nachhaltige Lösung und Perspektive bis hin zur Staatsbürgerschaft zu eröffnen, sollten komplementäre Wege der Aufnahme von Schutzsuchenden möglichst nicht zurückfallen.

Die in Publikationen von und für die OECD verwendete Formel „alternative pathways“/ „alternative Zugangswege“⁵⁴ lenkt und weitet den Blick in Richtung von möglichen Alternativen zu Resettlement. Dazu gehört das Nachdenken über sichere Zugangswege, von denen über

⁵⁴ Siehe hierzu: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-12.pdf>, Ruhs 2016.

die von UNHCR für Resettlement vorgeschlagenen Flüchtlinge hinaus ein erweiterter Kreis von Schutzsuchenden profitieren könnte. Als „alternative Zugangswege“ firmieren hier⁵⁵ „Migrationskanäle, die nicht zwangsläufig für Flüchtlinge konzipiert wurden, aber von Flüchtlingen genutzt werden können, um kostspielige und oft gefährliche Wege zur Nutzung des Asylkanals zu vermeiden.“ Dazu zählen neben Familiennachzug und privat finanzierten Aufnahmeprogrammen (Private bzw. Community Sponsorship) insbesondere Stipendienprogramme für Studierende sowie ausbildungs- und arbeitsbezogene Zugangswege. Häufig sehen solche Programme einen im Vergleich zu Resettlement weniger umfassenden Schutzstatus und einen (zunächst) temporär befristeten Aufenthaltstitel vor. Je nach Programm kann dieser unter bestimmten Voraussetzungen verlängert oder auch zu einem permanenten Aufenthaltsrecht verstetigt werden.

Eine erste wichtige, wenngleich nicht trennscharfe Sortierung bietet die Unterscheidung von humanitären und nicht-humanitären Zugangswegen.⁵⁶ Zur ersten Gruppe zählen Programme wie Resettlement, in deren Zentrum die Aufnahme von durch UNHCR oder andere Organisationen als besonders verwundbar und schutzbedürftig eingestuft, anerkannten Flüchtlingen steht. Im Unterschied zu kontinuierlich stattfindendem Resettlement sind Humanitäre Aufnahmeprogramme (HAP) ein i.d.R. nur temporär genutztes Instrument. HAPs reagieren auf akute Krisensituationen und ermöglichen eine relativ schnell umsetzbare Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Personen(gruppen). Auch Programme, die ausgehend von Strukturen und Knowhow in der Umsetzung von Resettlement-Verfahren die Einführung von privaten Sponsorship-Modellen nach dem Vorbild Kanadas erproben, werden überwiegend zu den humanitären Zugangswegen gerechnet. Dem gegenüber stehen Ansätze, die nicht-humanitäre Zugangskriterien ins Zentrum rücken und von Resettlement unterschiedene Wege der operativen Umsetzung gehen: Familiennachzug, Visa und Stipendien für Studierende, Aus- und Weiterbildungsprogramme und Zugangswege im Bereich der Arbeitskräftemobilität.

Unter dem Eindruck des Syrienkriegs und der so genannten „Flüchtlingskrise“ im Jahr 2015 hat insbesondere das Interesse für ausbildungs- und arbeitsbezogene Zugangswege erheblich zugenommen. Kriterien wie individuelle Fähigkeiten, Fertigkeiten und Qualifikationen und der Erwerb von Kompetenzen, die auch bei einer möglichen Rückkehr in das Herkunftsland von Nutzen sein könnten, sind hier tendenziell wichtiger als die Frage individueller Verwundbarkeit.⁵⁷ Dass die Aspekte der Schutzbedürftigkeit und Schutzgewährung im Aufnahmeland gleichwohl systematisch mitzudenken und ggf. durch entsprechende Anpassungen vorhandener Wege und Instrumente der Arbeitsmigration zu berücksichtigen

⁵⁵ Siehe: <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-12.pdf>

⁵⁶ Siehe hierzu: <https://www.oecd.org/migration/UNHCR-OECD-safe-pathways-for-refugees.pdf>

⁵⁷ vgl. Nyce/ Cohen/ Cohen 2016.

sind, wird in der Literatur vielfach angemahnt.⁵⁸ Programme der Arbeitsmobilität, die einen von vorneherein temporär begrenzten legalen Zugang und damit eine nur temporäre Lösung vorsehen, etwa im Rahmen so genannter „temporary labor migration programs“, weisen eine nochmals etwas andere Stossrichtung auf. Ausgangspunkt der Entwicklung solcher – politisch umkämpften und ambivalent bewerteten – Programme ist häufig ein konkreter aktueller Arbeitskräftebedarf in Industriestaaten, der über die Rekrutierung von entsprechend qualifizierten Schutzsuchenden (temporär) gedeckt werden soll.⁵⁹

Angesichts der hier nur angedeuteten Heterogenität von Programmen sind Zweifel angebracht, ob eine präzise Definition von „komplementären Zugangswegen“ überhaupt möglich ist. In der anhaltenden Debatte über Definitionen wird zudem darüber diskutiert, ob und inwiefern eine solche Definition tatsächlich wünschenswert ist.⁶⁰ Das beachtliche Spektrum an Ansätzen und Instrumenten und die Erfahrungen der Praxis zeigen: Ein weit gefasstes Verständnis und die zugehörige interpretatorische Flexibilität von komplementären Zugangswegen kann durchaus eine Stärke sein. Sie lassen gedanklichen Raum, um innovative Ideen, Ansätze und Konzepte zu entwickeln und auf ihre praktische Umsetzbarkeit und Tragfähigkeit hin zu erproben. Mit den so gewonnenen Spielräumen erhöht sich das Potential, zusätzliche Akteure und mit ihnen zusätzliche Kapazitäten und Ressourcen zu mobilisieren, Netzwerke und Partnerschaften auszubauen und kreative Lösungen für auftretende Probleme zu finden. Zusammen genommen können sich so Perspektiven für eine grössere Zahl und ein breiteres Spektrum von Schutzbedürftigen weltweit auf tun. Mit der Existenz von vielfältigen, auf unterschiedliche kollektive und individuelle Zugangskriterien und Voraussetzungen zugeschnittenen Programmen, kann sich auch für Menschen auf der Flucht, die nicht für Resettlement in Frage kommen, ein legaler Weg zu einer dauerhaften Lösung eröffnen.

In Summe lautet daher das Plädoyer der Migrationsforschung sowie zahlreicher policy-orientierter Expertisen, «complementary pathways» nicht allein und vornehmlich als neuen Typus von Resettlement zu begreifen, sondern diese als vielgestaltige, flexibel und kreativ nutzbare zusätzliche, sichere und regulierte Wege zu denken und so zu gestalten, dass eine grössere Zahl von Menschen auf der Flucht Zugang zu internationalem Schutz und einer potentiell dauerhaften Lösung ermöglicht wird.⁶¹ Komplementäre Zugangswege sollen als Instrumente und Ansätze einer solidarischen Verantwortungsteilung, gemeinschaftlichen Engagements und gelingender Integration von Schutzbedürftigen gesehen werden, von denen

⁵⁸ vgl. die Beiträge zum UNHCR-ILO Workshop on Labour Mobility for Refugees, Geneva 11-12 September 2012 unter <https://www.unhcr.org/unhcr-ilo-workshop-on-labour-mobility-for-refugees-geneva-11-12-september.html> ; Long 2015; Collett/ Clewett/ Fratzke 2016; Bradley 2019; Cedefop 2019.

⁵⁹ vgl. Ruhs 2019.

⁶⁰ Wood 2020.

⁶¹ vgl. z.B. CWS 2020; Fratzke.

nicht allein die Neuankommenden, sondern auch die Aufnahmegesellschaften nachhaltig profitieren können.⁶²

3.1.4. Grundprinzipien komplementärer Zugangswege

Umgekehrt gilt aber auch: die wachsende Zahl und Heterogenität von Ansätzen und Programmen in Europa und weltweit hat eine grosse Unübersichtlichkeit entstehen lassen. Ein umfassendes Verständnis und systematische Vergleiche von unterschiedlichen Instrumenten, um Best Practices wie auch mögliche Herausforderungen und Ansatzpunkte zu deren Lösung zu identifizieren, können diese Risiken minimieren helfen. Als erste wichtige Schritte in Richtung von mehr analytischer Klarheit, sind inzwischen eine Reihe von Typisierungsvorschlägen erarbeitet worden, die verschiedene Programme und Instrumente zu Kategorien zusammenfassen und in ihrer Spezifik konturieren helfen.⁶³

Gemäss der Drei-Jahres-Strategie von UNHCR (2019-2021) können die folgenden Ansätze und Instrumente – einzeln oder miteinander kombiniert – als komplementäre Zugangswege fungieren:

- HAPs, die Individuen – insbesondere in akuten Notlagen – einen legalen Zugang zu effektivem Schutz in einem Drittland bieten;
- Community bzw. Private Sponsorships von Menschen auf der Flucht durch Organisationen, Gruppen und Individuen aus der Zivilgesellschaft;
- Humanitäre Visa, die i.d.R. dazu dienen, Schutzbedürftigen die legale Einreise in einen Drittstaat zu ermöglichen, in dem dann ein formaler Asylantrag gestellt werden kann;
- Programme für den Familiennachzug von (erweiterten) Familienmitgliedern;
- Instrumente im Bereich Arbeitsmobilität, die schutzbedürftigen Individuen einen sicheren und regulierten Weg für die Einreise zu Arbeitszwecken und das Recht auf einen temporären / permanenten Aufenthaltsstatus bieten;
- Bildungsbezogene Programme, wie institutionelle oder private Stipendien, Traineeships und Ausbildungsprogramme, die sich insbesondere an junge Schutzsuchende richten;
- weitere sichere und regulierte Wege, die genutzt werden können, um Menschen auf der Flucht einen legalen Zugang zu Drittländern zu eröffnen.

Die Literaturstudie zu existierenden Programmen belegt, dass den Möglichkeiten flexibler Programmgestaltung und der Anpassung bekannter Instrumente an die jeweiligen (nationalen) Kontexte und Gegebenheiten kaum Grenzen gesetzt sind. Von humanitären Organisationen und NGOs wie auch in der Forschung wird vor diesem Hintergrund eine Verpflichtung auf einheitliche Prinzipien und Mindeststandards angemahnt.

⁶² Türk 2016; Reyes/ Phillimore 2019; Hugo 2014.

⁶³ vgl. Wood 2020; CWS 2020.

Wie schon die Begriffsdefinition ist auch die damit aufgeworfene Frage, welche Kriterien und Schutzprinzipien ein Programm oder Instrument notwendig erfüllen muss, um als sicherer komplementärer Zugangsweg gelten zu können, umstritten und politisch umkämpft.⁶⁴ Möglichst eng gefasste, klare Vorgaben und standardisierte Verfahren könnten helfen, einer schleichenden Aufweichung von Grundprinzipien des internationalen Flüchtlingsschutzes vorzubeugen und eine Aushöhlung von Resettlement und Asyl abzuwehren. Nicht wenige Akteure teilen prinzipiell diese Anliegen, warnen aber gleichwohl vor zu starren Regelungen und Prozeduren, die mit dem Raum des prinzipiell Möglichen auch das Potential für innovative Ideen und eine grössere Vielfalt an Instrumenten und beteiligten Akteuren deutlich beschneiden könnten.⁶⁵

Für die vorliegende Studie dienen die folgenden, in der Migrationsforschung wiederkehrend erwähnten und der Drei-Jahres-Strategie von UNHCR formulierten sechs Grundprinzipien für komplementäre Zugangswege als Ausgangspunkt für eine vergleichende Bewertung der untersuchten Programme und Instrumente:

- Schutzprinzip (Protection): Alle Formen von komplementären Zugangswegen sollten die Rechte und Schutzbedürfnisse von Menschen auf der Flucht gewährleisten.
- Dauerhaftigkeit (Durable solutions): Auch eine anfangs kurzfristig angelegte Lösung sollte die Möglichkeit auf einen langfristigen Aufenthalt vorsehen.
- Verantwortungsteilung (Responsibility-sharing): Die Verantwortung für die angestrebte Lösung liegt bei allen beteiligten Akteuren.
- Additionalität (Additionality): Komplementäre Zugangswege sollen bestehende Zugänge für Menschen auf der Flucht ergänzen und diese nicht ersetzen.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung (Non-discrimination): Alle Menschen auf der Flucht sollten gleicher-massen Zugang zu Lösungen in Drittstaaten haben.
- Einheit von Familien: Familien sollten als Einheit betrachten werden und es sind dementsprechend legale Wege zu schaffen, um diese zusammenzuführen.

Bei genauem Hinsehen verweist ein grosser Teil der innerhalb der Migrationsforschung zu Resettlement und komplementären Zugangswegen diskutierten Fragen, Spannungsfelder und kritischen Einwände in der ein oder anderen Form auf genau diese Grundprinzipien zurück.

Ein Beispiel: Die Umsetzung des von der australischen Regierung nach einer vierjährigen Pilot-Phase (CPP 2013-2017) im Jahr 2018 verstetigten Community Support Program wird in der Forschung als in mehrfacher Hinsicht problematisch diskutiert. Ein zentraler Kritikpunkt lautet, dass Prinzip und Praxis der Additionalität im australischen Community Sponsorship-

⁶⁴ vgl. Tan 2021a; Wood 2020.

⁶⁵ vgl. u.a. Wagner/Katsiaficas 2021; ERN+ 2018a; Cousins/Lawrie/Nyce 2019.

Programm keine Rolle spielen. Statt durch das Engagement der Zivilgesellschaft zusätzliche Aufnahmeplätze zu schaffen, würden existierende Resettlement-Plätze schlicht privatisiert.⁶⁶ Die von Sponsoren zu tragenden Kosten beschränkten sich zudem nicht auf Kosten des Resettlements. Darüber hinaus verlange die australische Regierung weitere hohe Gebühren, u.a. für die Visabeschaffung sowie für Unterstützungsleistungen für Sponsoren im Bewerbungsprozess durch mit der Programmbegleitung und -koordination betraute NGOs.⁶⁷ Aus Sicht von Individuen und Gruppen, die sich für Aufnahme und Integration von Schutzbedürftigen engagieren möchten, wird eine so verstandene und praktizierte Verantwortungsteilung (responsibility-sharing) zwischen Staat und Zivilgesellschaft als wenig partnerschaftlich und demotivierend erlebt. Weiterhin wird eine zu starke Ausrichtung auf Familienangehörige als Sponsoren bemängelt. Diese folge zwar dem Prinzip der Einheit der Familie, jedoch auf Kosten eines der zentralen Grundgedanken von Community Sponsorship – der Förderung inklusiver Willkommensgemeinschaften.⁶⁸ Und auch die Orientierung am Schutzprinzip sowie dem Prinzip der Nicht-Diskriminierung erscheint angesichts von Zugangskriterien wie „job-ready“ und „functional English“ bereits vor Einreise und einem Höchstalter von 50 Jahren als zweifelhaft.

3.2. Forschungsstand, empirische Datenlage, aktuelle Debatten

Ziel des vorliegenden Kapitels ist erstens, den wissenschaftlichen Forschungsstand sowie den in der Literaturstudie zusammengetragenen Materialkorpus für den Ländervergleich in der Studie kurz zu erläutern und grundlegende Informationen zur empirischen Datenbasis bereitzustellen. Darüber hinaus werden zweitens eine Reihe von grundlegenden Spannungsfeldern, theoretischen Perspektivierungen und empirischen Befunden diskutiert, die aus Sicht der Migrationsforschung für ein fundierteres Verständnis von Politik und Praxis der Ausgestaltung von komplementären Zugangswegen zentral sind.

3.2.1. Kurzüberblick zum Forschungsstand weltweit und in Europa

Generell ist ein seit einem knappen Jahrzehnt stetig wachsendes wissenschaftliches Interesse am Themenkomplex Resettlement und komplementäre legale Zugangswege zu verzeichnen. Bis vor Kurzem lag der geographische Fokus dabei noch überwiegend auf Resettlement-Staaten wie Kanada, USA und Australien, in denen territoriales Asyl traditionell eine vergleichsweise geringe Rolle spielt. In Europa stellte sich die Ausgangssituation demgegenüber bis vor gut zehn Jahren häufig umgekehrt dar: Viele Staaten haben eine Tradition des territorialen Asyls, aber noch vergleichsweise wenig oder gar keine Erfahrung mit dem Instrument der Neuansiedlung und Sponsorship-Programmen. Joanne van Selm (2020) bietet einen historischen Abriss der wichtigsten Etappen in der Entwicklung der Asyl-

⁶⁶ Hirsch/ Hoang/ Vogl 2019.

⁶⁷ Vogl/ Hoang/ Hirsch 2020.

⁶⁸ Vogl/ Hoang/ Hirsch 2020.

und Flüchtlingspolitik(en) in Europa und einen sehr instruktiven Überblick zur Entwicklung verschiedener Typen von komplementären Zugangswegen. Die Erkenntnisse vorliegender Forschungsarbeiten zu Neuansiedlung und komplementären Zugangswegen in Resettlement-Staaten wie Kanada, USA und Australien sind – ebenso wie die entsprechenden Instrumente selbst – nicht umstandslos auf den europäischen Kontext übertragbar.⁶⁹ Die Studien- und Datenlage zu seit dem Jahr 2013 in zahlreichen europäischen Ländern entwickelten und erprobten Ansätzen verbessert sich stetig, bleibt aber immer noch unbefriedigend und lückenhaft.⁷⁰ Zahlreiche dieser Programme orientieren sich am Vorbild Kanadas, weisen aber gleichwohl auf den jeweiligen nationalen Kontext und auf die Besonderheiten der beteiligten öffentlichen und privaten Akteure hin.

Es lohnt daran zu erinnern, dass sich flüchtlingspolitische Debatten innerhalb Europas in den 1990er Jahren unter dem Eindruck der Kriege auf dem Balkan vornehmlich um das Thema Asyl drehten. Bis zu diesem Zeitpunkt war Flüchtlingspolitik eine primär nationalstaatlich gedachte Angelegenheit und weitgehend synonym mit nationaler Asylpolitik. Dies änderte sich mit konkreten Schritten zur Einführung eines – bis heute politisch umstrittenen – europäischen Grenzregimes und einer rund um die Dublin-Verordnungen entfalteten gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik.⁷¹ Parallel zu diesem vielfach als Abschottung der Festung Europa kritisierten Prozess ist ab den 2000er Jahren die Zahl an europäischen Resettlement-Staaten sukzessive gewachsen. Mit diversen Pilotprojekten im Bereich der komplementären Zugangswege ab dem Jahr 2013 hat sich das Spektrum an Programmen und Instrumenten der aktiven, regulierten (humanitären) Aufnahme von Geflüchteten deutlich diversifiziert.⁷² Vor dem Hintergrund dieser seit den 2010er Jahren an Fahrt aufnehmenden Entwicklungen und der Erprobung von neuen Ansätzen und Instrumenten in Ländern wie Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, dem Vereinigten Königreich und auch der Schweiz hat auch die Zahl der zum Thema arbeitenden Wissenschaftler/innen und Forschungsinstitute in Europa deutlich zugenommen.

Die im Zentrum der vorliegenden Studie stehenden Fragen und Aspekte zu

- Praktiken, Erfahrungen, Chancen und Risiken von komplementären Zugangswegen,
- Ansatzpunkten für ein verstärktes Engagement der Zivilgesellschaft und
- Erkenntnissen zu unterstützenden Integrationsmassnahmen

sind in der Migrations- und Fluchtforschung bislang sehr unterschiedlich umfassend und systematisch analysiert worden. Einzelne Analysen, insbesondere Evaluationsstudien,

⁶⁹ Welfens et al. 2019.

⁷⁰ van Selm 2020, 139.

⁷¹ Zetter 2014; Bendel 2017; Knaus 2020; u.v.a.

⁷² ERN+ 2017a, 2017b; ERN+ 2018a, 2018b; Fratzke/ Salant 2017; ICMC Europe/ Caritas Europa 2019.

konzentrieren sich ausdrücklich auf ein spezifisches Programm oder Instrument und diskutieren praxisnahe Details und Herausforderungen der operativen Umsetzung.⁷³ Andere Forschungsbeiträge interessieren sich stärker für programmübergreifend relevante Fragestellungen und Erfahrungswerte bzw. einen Vergleich von Charakteristika und Besonderheiten, Stärken und potentielle Probleme verschiedener Programme.⁷⁴ Eine wachsende Zahl von Studien ist dezidiert empirisch ausgerichtet und antwortet auf das vielfach konstatierte Desiderat, mehr noch die Notwendigkeit, eine verbesserte Datenlage zu schaffen. Dies gilt bezogen auf einzelne Pilotprojekte und Programme (hier variiert die Datenlage und Qualität der Evaluationen z.T. erheblich) und insbesondere im Hinblick darauf, eine empirische Grundlage für aussagekräftige vergleichende Analysen zu schaffen. Die rechtlichen und finanziellen Aspekte der Programmgestaltung und -umsetzung zählen zu den in der vorliegenden Literatur bis dato vergleichsweise selten und wenig systematisch beleuchteten Dimensionen von komplementären Zugangswegen (*"little work currently exists mapping and analysing how jurisdictions adopt the community sponsorship model"*).⁷⁵

3.2.2. Empirische Datenlage

Trotz Fortschritten bewertet die Migrationsforschung die Datenlage nach wie vor in mehrfacher Hinsicht als unbefriedigend. Grundsätzlich besteht die Problematik, Kosten und Nutzen sowie kurz- und längerfristige Effekte von Programmen anhand belastbarer Daten und Kriterien zu erfassen und zu messen. Insbesondere vergleichende Analysen zu den Vor- und Nachteilen, Stärken und Schwächen unterschiedlicher Instrumente sind von hohem Interesse – und zugleich methodisch besonders voraussetzungsvoll.

Der Interim Report UNHCR (2021)⁷⁶ verweist wie frühere Publikationen auf weiter bestehende Verbesserungspotentiale im Bereich Monitoring und empirische Datenerhebung. In jüngerer Vergangenheit ist das Bemühen um eine Vereinheitlichung der Erfassung und transparenten Bereitstellung von Daten zwar ein gutes Stück vorangekommen, es besteht aber noch immer an vielen Stellen Nachholbedarf.⁷⁷

Seit dem Jahr 2017 sind innerhalb wie auch ausserhalb Europas verschiedene Pilotprojekte zu Community Sponsorship initiiert worden. An den Programmen in Belgien, Frankreich, Deutschland, Irland, Italien und Spanien (Baskenland; Valencia; Navarra) beteiligte Akteure (NGOs, Kirchen, zivilgesellschaftliche Akteure) haben sich im SHARE Netzwerk zusammengeschlossen.

⁷³ Stuppia 2020; Phillimore/ Reyes/ Hassan 2020; Baraulina/ Bitterwolf 2018; Grote/ Bitterwolf/ Baraulina 2016.

⁷⁴ Tan 2021; Schneider 2021; Agiatello et al. 2020; Panchetti/ Schnyder von Wartensee 2020a, 2020b; ICMC Europe 2019; Fratzke/ Kainz/ Beirens/ Dorst/ Bolter 2019; Tardis 2018; ERN+ 2018a, 2018b; Fratzke 2017; ERN+ 2017a, 2017b; Kumin 2015.

⁷⁵ Tan 2021a.

⁷⁶ Siehe hierzu: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-01/Three-Year%20Strategy%20-%20Mid-Strategy%20Progress%20Report.pdf>

⁷⁷ Ahad / Le Coz / Beirens 2020.

Zu einer ganzen Reihe dieser Pilotprojekte und zu weiteren innovativen Ansätzen im Bereich der komplementären Zugangswege laufen projektbegleitende Evaluationen oder liegen inzwischen Abschlussberichte vor. In einigen Fällen, wie beispielsweise dem NesT-Projekt in Deutschland ist die formative Evaluation von Beginn an als fester Bestandteil der Programmstruktur und des Umsetzungsprozesses vorgesehen. Hier arbeitet die Forschungsabteilung des BAMF eng mit verschiedenen am Programm beteiligten Stakeholdern zusammen. In anderen Ländern sind Evaluationsstudien von universitären Forschungseinrichtungen (Vereinigtes Königreich: University of Birmingham) oder ausseruniversitären Forschungs- und Beratungsinstituten (Irland: Montbretia Consulting; Spanien: Instrategies) durchgeführt worden. Zu einigen Programmen, wie den Humanitären Korridoren in Italien und Frankreich liegen Evaluationen von verschiedenen Akteuren (z.B. Caritas Italia), Berichte zu transdisziplinären Workshop- und Netzwerk-Veranstaltungen (NGOs und Wohlfahrtsverbände) sowie akademische Forschung zu einzelnen Fragestellungen, etwa rechtlicher Art, vor. Im Rahmen des mit Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU (AMIF) geförderten „Humanitarian Corridors Project“ ist zudem ein anwendungsorientiertes Handbuch zur europaweiten Implementierung von humanitären Korridoren auf Grundlage der in Frankreich, Italien und Belgien gesammelten Erfahrungen erarbeitet worden. Hinzu kommen Vergleichsstudien zu verschiedenen Programmen und Instrumenten; hervorzuheben sind hier insbesondere vom Migration Policy Institute Europe durchgeführten systematischen Studien und auf dieser Basis entwickelten Handlungsempfehlungen.

Zu diversen, im Rahmen des Ländervergleichs näher betrachteten Programmen und Pilotprojekten liegen inzwischen erste Zwischenbefunde oder auch abschliessende (Evaluations-) Berichte vor, die für die Fragestellungen der vorliegenden Studie wichtige empirische Daten und Erfahrungswerte liefern. Auf europäischer Ebene ist, u.a. unterstützt durch die aktive Förderung von Forschungs- und Netzwerkaktivitäten, eine inter- und transdisziplinäre Community von Expertinnen und Experten und mit ihr ein sehr dynamisches Forschungsfeld im Entstehen begriffen. Die Nachfrage nach belastbaren empirischen Daten und aussagekräftigen empirischen Analysen – Evaluationen, Monitoring-Aktivitäten und länderübergreifenden Vergleichen – ist hoch. Die grössten Defizite resultierten bislang aus einer fehlenden Verständigung auf Definitionen und Begrifflichkeiten und, eng damit verknüpft, einer insgesamt problematischen Datenlage. Daten zu Resettlement, humanitären Aufnahmen, Sponsorship-Programmen etc. werden entweder nicht ausreichend systematisch und differenziert erhoben (z.B. Datenlücken, Doppelzählungen, ...) oder sind, u.a. aufgrund von uneinheitlich gehandhabten Zähl- und Erhebungsverfahren in verschiedenen Ländern nur

bedingt vergleichbar.⁷⁸ Insgesamt sollte sich jedoch die empirische Datenlage, u.a. aufbauend auf gezielten Initiativen zur Stärkung von Aktivitäten im Bereich Monitoring und Evaluation (M&E), in den kommenden Jahren deutlich verbessern.⁷⁹ Ein wichtiger Baustein hierzu sind transnationale Foren, die sich dem Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch über laufende Programme und innovative Pilotprojekte widmen. Vor diesem Hintergrund ist kurz- und mittelfristig mit weiteren interessanten, empirisch fundierten Analysen und Erkenntnissen zu projekt-spezifischen wie auch projektübergreifende Herausforderungen, Gelingensbedingungen und Barrieren der Planung und Umsetzung von komplementären Zugangswegen zu rechnen.

Für die Fragestellungen dieser Studie weniger im Fokus aber gleichwohl wichtig, instruktiv und an verschiedenen Stellen in den Bericht eingeflossen sind zudem Forschungsbeiträge und -befunde, die stärker an konzeptionellen und theoretischen Fragen⁸⁰ oder auch einer politischen Einordnung von komplementären Zugangswegen in den globalen Gesamtzusammenhang des internationalen Flüchtlingschutzes interessiert sind.⁸¹ Aus dem Kontext des multi-disziplinären Netzwerks Fluchtforschung stammt der Vorstoß, die bislang sehr verstreute Forschung zu Instrumenten wie Resettlement, HAPs, Sponsorship- und Stipendien-Programmen in Europa unter dem Sammelbegriff „aktive Aufnahmepolitiken“ („active admission policies“ (AFAP)) zu bündeln und zu synthetisieren.⁸² Als analytischer Oberbegriff umfasst das Konzept AFAP „alle Instrumente, die es Schutzbedürftigen ermöglichen, auf sichere und geregelte Weise in einen weiter entfernten Zielstaat einzureisen“. Damit wird insbesondere eine Trennlinie zum individuellen, territorialen Asyl gezogen. Zudem geht es darum, den Blick in Richtung verschiedener Fragestellungen zu lenken, die mit der gegenwärtigen Konjunktur des Nachdenkens über Resettlement und weitere Instrumente einer gesteuerten, regulierten Einreise und Aufnahme von Schutzbedürftigen aufgeworfen und virulent werden.

3.2.3. Forschungsstränge, aktuelle Debatten und Forschungsdesiderate

Die für diese Studie relevanten Forschungsperspektiven einer sich dynamisch entwickelnden und zunehmend vernetzten Forschungs- und Experten-Community auf Resettlement und komplementäre Zugangswege lassen sich in einer ersten groben Sortierung den folgenden zentralen Strängen zuordnen:⁸³

⁷⁸ vgl. Fratzke/ Salant 2017; UNHCR/ OECD unter <https://www.oecd.org/migration/UNHCR-OECD-safe-pathways-for-refugees.pdf>

⁷⁹ vgl. Ahad/ Le Coz/ Beirens 2020.

⁸⁰ McAdam/ Wood 2021; Tan 2021a; Welfens/ Bonjour 2020.

⁸¹ Labman 2019; Garnier/ Jubilut/ Sandvik 2018.

⁸² Welfens et al. 2019.

⁸³ Garnier/ Sandvik/ Jubilut 2018.

Einen ersten Schwerpunkt bilden Studien, in deren Zentrum spezifische Programme und Policies im Bereich von Resettlement und komplementären Zugangswegen sowie die jeweils mit diesen adressierten Gruppen von Schutzbedürftigen stehen. Die Literatur zu Kanada, als in diesem Zusammenhang weltweit meist analysiertes und diskutiertes Land, umfasst Einzelanalysen wie auch Vergleiche zwischen den drei übergreifenden kanadischen Programm- bzw. Policy-Strängen – Government-Assisted Resettlement (GAR) – Blended-Visa-Office Referred (BVOR) – Private Sponsorship of Refugees (PSR).⁸⁴ Inzwischen liegen auch erste Analysen zu neuen Resettlement-Staaten wie Brasilien und Chile vor. Das erste private Sponsorship-Programm für Flüchtlinge in Kanada wurde 1978 als Antwort auf die Krise in Indochina und die verzweifelte Suche nach Schutz der so genannten ‚Boatpeople‘ lanciert. Die jüngste Konjunktur an Analysen zu Kanada ist allerdings nicht nur ausschliesslich auf die unter dem Eindruck der Syrienkrise entstandenen globalen Suche nach Best Practices zurückzuführen. In der neueren Forschung wird insbesondere die faktisch vorhandene Diversität von Programmen und Sponsorship-Schemes in Kanada und weltweit aus unterschiedlichen Perspektiven in den Blick genommen und zueinander in Bezug gesetzt.⁸⁵

Relevante Unterschiede zwischen Programmen betreffen u.a. die folgenden Aspekte:

- Beteiligte Akteure: Staatlich – nicht-staatlich – zivilgesellschaftlich;
- Rechtliche Grundlagen;
- Skalierbarkeit;
- Schutzformen: internationaler Flüchtlingsstatus – nationale Schutzformen/ Schutztitel;
- Aufenthaltstitel und langfristige Niederlassungsperspektive, bis hin zur Einbürgerung;
- Integrationsangebote und -massnahmen;
- Art und Umfang des Engagements der (lokalen) Zivilgesellschaft.

Darüber hinaus lässt sich ein wachsendes Interesse für rechtliche Grundlagen und verfahrensbezogene Aspekte der bürokratisch-operativen Umsetzung von Resettlement, HAP und komplementären Zugangswegen, sowie die Analyse von Rollen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen involvierten Akteure beobachten.⁸⁶

Weiterer Forschungsbedarf besteht u.a. an vergleichenden Studien zu gewährtem Schutzstatus und Rechten von Schutzbedürftigen in verschiedenen Aufnahmeprogrammen⁸⁷

⁸⁴ Treviranus/ Casasola 2003; Hyndman/ Payne/ Jimenez 2017; Hynie et al. 2019; Labman/ Pearlman 2018; McNally 2020.

⁸⁵ u.a. vgl. die Beiträge des Schwerpunkthefts „Private Sponsorship in Canada“, Refuge Jg. 35, H. 2, 2019; die Beiträge in Labman/ Cameron 2020; Tan 2021b; globales Mapping von Ansätzen und Programmen: Migration Policy Institute Europe/ ICF 2018; Fratzke/ Kainz/ Beirens/ Dorst/ Bolter 2019; West/ Plunkett 2018; Albanese 2020; Tardis 2020.

⁸⁶ Schneider 2021; Tardis 2019; Kluth 2018; Sandvik/ Lindskov Jacobsen 2016; Garnier 2016.

⁸⁷ Thériault 2020; Ricci 2020; de Boer/ Zieck 2020; Tometten 2018; Cyrus 2017.

und zur Frage nach daraus resultierenden Effekten für eine erfolgreiche Integration im Aufnahmeland.⁸⁸

Die Forschung zu europäischen (Pilot-)Programmen schliesst einerseits an die Literatur zu Resettlement-Staaten mit einer längeren Tradition (z.B. Kanada) und deren Forschungsperspektiven an. Neuere Arbeiten warnen aber davor, dass sich in Ländern mit anderer geographischer Lage, Geschichte und Traditionen der Flüchtlingspolitik gemachte Erfahrungen nicht ohne Weiteres auf den europäischen Kontext übertragen lassen. Ein Desiderat der Forschung lautet, damit aufgeworfene Fragen der kulturellen Kompatibilität sowie Anforderungen an gelingenden Transfer und Adaptation von Policies, Programmen und Erfahrungen künftig systematischer zu reflektieren und Rechnung zu tragen.⁸⁹

Ebenfalls eher auf der Makroebene angesiedelt sind Studien zu Motivationen und politisch-strategischen Zielsetzungen von Aufnahmestaaten, die über Programme wie Resettlement und komplementäre Zugangswege legale Zugänge für bestimmte Gruppen von Schutzbedürftigen bereitstellen. Diese können von humanitärem Engagement und der Einlösung international vereinbarter Schutz- und Solidaritätszusagen über primär nationalen Interessen folgende aussen- und innenpolitische Ziele – etwa dem Wunsch nach einer steuer- und kontrollierbaren Zuwanderungspolitik – bis hin zu integrationspolitischen Überlegungen reichen.⁹⁰ Neuere Arbeiten nehmen Asyl, Resettlement und komplementäre Zugangswege als Formen von (humanitärer) Governance in den Blick, die Verflechtungen, komplexe Aushandlungsprozesse und Machteffekte auf transnationaler, europäischer und nationalstaatlicher Ebene bis hin zur regionalen und lokalen Ebene hervorbringen.⁹¹

Eine weiter zurückreichende Tradition haben Studien zu Motivationen, Erwartungen und Erfahrungen von Sponsoren, die sich für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und deren Familien engagieren.⁹² Eng damit verknüpft werden inzwischen auch die Sichtweisen, Erfahrungen und Anregungen von neuangesiedelten Flüchtlingen selbst (Auswahlprozess; accountability; spezifische Problemlagen etc.) verstärkt untersucht und in Überlegungen zur Ausgestaltung bzw. Modifikation von Programmen eingebracht.⁹³ Eine stärkere Beteiligung und systematische Nutzung des Erfahrungswissens von neuangesiedelten Flüchtlingen bei

⁸⁸ Karyotis/ Mulvey/ Skleparis 2021; van Liempt/ Miellet, 2020.

⁸⁹ Bertram/ Maleki/ Karsten 2020; Smith 2020; Welfens/ Engler/ Garnier/ Endres de Oliveira/ Kleist 2019; Somers 2019.

⁹⁰ vgl. Betts 2017; Beirens/ Fratzke 2017; Hashimoto 2018; van Selm 2018; Welfens/ Bekyol 2021; Welfens/ Bonjour 2020

⁹¹ Schneider 2021; Garnier/ Sandvik/ Jubilit 2018; Suhrke/ Garnier 2018; Hyndman et al. 2021; Campomori/ Ambrosini 2020; Patuzzi et al. 2020.

⁹² Lanphier 2003; Denton 2003; Derwing/ Mulder 2003; Macklin et al. 2018; Lenard 2019; Good Gingrich/ Enns 2019; Phillimore 2019; Harding/ Libal 2020; Morris/ Lenard/ Haugen 2020.

⁹³ Sévigny 2012; Haugen 2019; Haugen/ Lenard/ Regan Wills 2020; Hinds 2018; Karyotis et al. 2018; Kumar Agrawal 2019; Zyfi 2016.

der Ausgestaltung von komplementären Zugangswegen bleibt gleichwohl an vielen Stellen ein weiter mit Leben zu füllendes Desiderat.

Ein weiterer wichtiger Forschungsstrang betrifft die Aufnahme und Integration von Resettlement-Flüchtlingen und neu angesiedelten Flüchtlingen. In diesem Zusammenhang werden insbesondere die Potentiale von zivilgesellschaftlichem Engagement untersucht. Der Forschungsschwerpunkt liegt auch hier auf Kanada, Australien und weiteren Staaten mit einer längeren Resettlement Tradition. Wiederkehrende, grundlegende Fragestellungen sind in diesem Bereich die folgenden:

- Wie steht es um die Integration von aufgenommenen Flüchtlingen?
- Wie und in welchem Tempo kommen sie beim Spracherwerb, der Integration in Bildung und Arbeit und dem Weg in ein eigenständiges Leben voran?
- Gibt es relevante Unterschiede, je nachdem über welches Programm Flüchtlinge aufgenommen worden sind und welche Unterstützungsangebote sie damit verknüpft nach Ankunft im Aufnahmeland in Anspruch nehmen konnten?
- Welche Erwartungen haben unterschiedliche Stakeholder an Integration?

Insgesamt wird eine gemischte Bilanz zur ökonomischen Integration und zur Arbeitsmarktintegration von Resettlement-Flüchtlingen gezogen.⁹⁴ Analysiert wird in der Forschung zudem der Einfluss von Programmtyp/ Sponsorship-Typ auf (frühe) Integrationserfolge.⁹⁵ Wiederkehrende, identifizierte Problemlagen sind hier insbesondere der Spracherwerb und das Finden einer Arbeitsstelle.⁹⁶ Auch gibt es einige Studien, die sich mit best practices bei der Integration von Resettlement Flüchtlingen befassen.⁹⁷

In der Migrationsforschung werden vor dem Hintergrund der Veränderungen im internationalen Flüchtlingsschutzsystem sowohl konzeptuelle Weiterentwicklungen von Resettlement, wie auch der Ausbau und die Diversifizierung von komplementären legalen Zugangswegen für Schutzsuchende als dringend notwendig und geboten diskutiert.⁹⁸ Die ab dem Jahr 2015 beobachtbare Konjunktur des Interesses für komplementäre Zugangswege verdankt sich zum einen der weltweit hohen medialen Aufmerksamkeit für die akute Not unzähliger Menschen in Syrien und den angrenzenden Erstaufnahmeländern. Zum anderen und eng damit verknüpft, haben rund um den GCR und die Drei-Jahres-Strategie von UNHCR gestartete Initiativen wie die Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI) und die Sustainable Resettlement and Complementary Pathways Initiative (CRISP) rund um den Globus Interesse an den nach

⁹⁴ Ott 2013; Darrow 2015; Wilkinson/ Garcea 2017; Garnier 2018; Kaida/ Hou/ Feng 2020.

⁹⁵ Hynie et al. 2019; Garnier 2016b; Kaşlı 2019; McKee/ Lavell/ Manks/ Korn 2019.

⁹⁶ vgl. etwa Tissot/ Croisier 2020; Colic-Peisker 2009; Koirala 2016; Hyndman 2011; Darrow 2015; Garnier 2016; van Liempt/ Mielle 2020.

⁹⁷ Papadopoulou/ Treviranus/ Moritz / Fandrich 2013; Paravati/ Ricci 2020.

⁹⁸ u.a. Bendel 2017; Fratzke/ Kainz 2020; siehe auch Written Submission von Amnesty International zum GCR: Plädoyer für Ausbau Community Sponsorship + educational Pathways, <https://www.unhcr.org/5a43af567.pdf>.

kanadischem Vorbild ausgestalteten Resettlement- und Private bzw. Community Sponsorship-Programmen geweckt.

Unter dem Titel „Safe Pathways for Refugees“ haben OECD und UNHCR im Jahr 2018 und 2021 eine empirische Bestandesaufnahme auf Grundlage der bis dahin verfügbaren Daten und Fakten zu unterschiedlichen Ansätzen und Programmen vorgelegt. Unter dem Oberbegriff der sicheren Zugangswege unterscheidet die Studie zwischen humanitären Zugangswegen (Resettlement, HAPs und resettlementbasierte Sponsorship-Programmen für besonders verwundbare und schutzbedürftige Gruppen) und nicht-humanitären sicheren und regulierten Zugangswegen. Im Fokus stehen die nicht-humanitären Zugangswege, zu denen Instrumente wie Familiennachzug, Stipendien, Bildungsprogramme sowie arbeits- und ausbildungsbezogene Mobilitätswege und nicht-humanitäre Visa für Geflüchtete gezählt werden.⁹⁹ Auch hier gibt es Überlappungen und begriffliche Unschärfen, etwa im Falle von Programmen des Familiennachzugs, die auch als humanitäre Zugangswege klassifizierbar werden. Ein zentrales Merkmal insbesondere von letzteren ist es, dass sie Menschen auf der Flucht neue Möglichkeiten eröffnen, als aktiv Handelnde zu agieren und die Suche nach einem legalen Weg in eine sichere Zukunft in einem Drittstaat (mit) in die eigene Hand zu nehmen – ohne auf gefährliche, irreguläre Wege und die Dienste von kriminellen Schlepperbanden angewiesen zu sein. Weiter bieten sie grundsätzlich das Potential, zusätzliche Lösungen und Perspektiven für eine deutlich grössere Zahl von Schutzsuchenden zu eröffnen, als dies bislang über staatliche Resettlement-Programme mit in der Regel sehr eng gefassten Zugangskriterien geschieht und möglich ist.

Je breiter und vielfältiger das Spektrum von Stakeholdern, die sich engagieren, so die Vision des GCR, desto mehr Potentiale entstehen, um Schutzbedürftigen Perspektiven für ein eigenständiges Leben und eine dauerhafte Lösung in Drittstaaten zu eröffnen:

As such, a multi-stakeholder and partnership approach with international organisations, IOM, civil society, local communities, refugees, the private sector, academic institutions and other partners outside the traditional humanitarian sphere is a key aspect of complementary pathways. (UNHCR 2019a: Key considerations)

Eines der drei grossen Ziele des GCR ist es, möglichst viele Akteure in gemeinsame Aktivitäten für das Entstehen von „Welcoming and Inclusive Societies“ (UNHCR 2019, Three-Year-Strategy) einzubinden. Zahlreiche der in der vorliegenden Studie näher betrachteten komplementären Zugangswege zeichnen sich insbesondere durch das vielgestaltige Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus. Und durch neue Modelle und Formate

⁹⁹ Siehe hierzu: <https://www.oecd.org/migration/UNHCR-OECD-safe-pathways-for-refugees.pdf>

der Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Akteuren (Public Private Partnerships (PPPs)), von denen nicht nur die Neuankommenden profitieren können.

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal betrifft die Fragen der Handlungsmacht und des Empowerments von Geflüchteten. Fragen danach also, inwieweit komplementäre Zugangswege ihnen eine eher aktive oder eher passive Rolle zuweisen, sie als handelnde Akteure oder als primär Hilfebedürftige adressieren. Grundsätzlich haben komplementäre Zugangswege das Potential für mehr Handlungsmacht von Menschen auf der Flucht. So können sie Optionen bieten und Möglichkeiten enthalten, das eigene Schicksal selbst in die Hand zu nehmen und selbst Entscheidungen zu treffen, welchen Weg sie einschlagen. Resettlement-Verfahren bedeutet demgegenüber weitgehende Passivität und geduldiges Abwarten; Entscheidungen über das eigene Schicksal sind abhängig von internationalen Organisationen und staatlichen Akteuren im Dienst von Aufnahmeländern.

Zusammenfassend werden die folgenden Zielsetzungen, Möglichkeiten und Chancen von komplementären Zugangswegen in der Forschung identifiziert und diskutiert:¹⁰⁰

- Sichere und geregelte Zugangswege für Menschen auf der Flucht;
- Verminderung des Drucks auf Erstasyländer;
- Besserer Zugang und neue Möglichkeiten;
- Schaffung von dauerhaften Lösungen für Menschen auf der Flucht;
- Verringerung der irregulären Migration;
- Bessere Integration von Geflüchteten;
- Erhöhung der Akzeptanz von Geflüchteten in der Gesellschaft;
- Gezieltes Schliessen von Lücken im Arbeitsmarkt;
- Stärkeres Engagement von Staat und Zivilgesellschaft bei der Bewältigung der Flüchtlingsproblematik.

¹⁰⁰ vgl. Wood 2020.

Zwischenfazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass alle komplementären Zugangswege, trotz uneinheitlicher Definition und fehlender Standards, grundsätzlich die Zielsetzung haben, den Druck auf die Erstaufnahmeländer zu verringern, die Stärkung der Eigenverantwortung von Menschen auf der Flucht zu erhöhen und die Ausweitung des Zugangs zu Drittstaatenlösungen zu ermöglichen.

Die im Jahr 2019 vom UNHCR veröffentlichte Drei-Jahres-Strategie für Resettlement und komplementäre Zugangswege fordert ein nachhaltiges und vorhersehbares Wachstum von komplementären Zugangswegen mit dem Ziel, dass bis Ende 2028 zwei Millionen Menschen von solchen Zugängen profitieren sollen. Das ist doppelt so viel wie die vorgesehenen Resettlementplätze (eine Million) im gleichen Zeitraum.

Der Bedarf und das Interesse an komplementären Zugangswegen ist hoch, die Migrationsforschung in diesem Bereich sehr dynamisch. Allerdings ist die empirische Datenlage momentan noch unbefriedigend. Mit zunehmendem Interesse und immer zahlreicheren umgesetzten (Pilot-) Projekten in diesem Bereich, ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Situation in den kommenden Jahren stark verbessern wird.

Es ist deshalb immer noch erforderlich, die Rolle der komplementären Zugangswege im Flüchtlingsschutz besser zu verstehen und zu ermitteln, wie Staaten und Akteure der Zivilgesellschaft komplementäre Zugangswege entwickeln und ausbauen können, ohne dabei die übergeordneten Ziele des internationalen Flüchtlingsschutzsystems zu untergraben.

4. Analytische Differenzierungen und Systematisierungen

Die genaue Bedeutung des Begriffs „komplementäre Zugangswege“ und die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit ein bestimmtes Instrument oder Programm hierunter fällt, sind umstritten. Eine der grössten Herausforderungen besteht darin, dass es eine sehr grosse Bandbreite und Vielfalt von Programmen in diesem Bereich gibt, die sich an jeweils unterschiedliche Stakeholder und Zielgruppen richten. So werden beispielsweise humanitäre Aufnahmeprogramme wie humanitäre Korridore zu dem ausdrücklichen Zweck eingerichtet, meist vulnerablen Flüchtlingen sicheren Zugang zum Hoheitsgebiet zu gewähren. Solche Programme unterscheiden sich in ihrer Zielsetzung und Funktionsweise deutlich von ausbildungs- und berufsbasierten Programmen, die nicht primär humanitären Zwecken dienen und in erster Linie auf die wirtschaftlichen Interessen der Teilnehmer und der Staaten ausgerichtet sind.

4.1. Typen und Formen von komplementären Zugangswegen - Kategorien

In der Literatur werden unterschiedliche Systematisierungsversuche und Typisierungsvorschläge für komplementäre Zugangswege unternommen (siehe Diskussion in Kapitel 3).¹⁰¹ In Anlehnung an diese Systematisierungsansätze, unternimmt die vorliegende Studie eine Typisierung der verschiedenen Formen komplementärer Zugangswege und differenziert nach humanitären Programmen, familienbezogenen Programmen, Community Sponsorship Programmen, ausbildungs- und berufsbasierten Programmen und Mischformen.

4.1.1. Humanitäre Programme

Humanitäre Programme ermöglichen Personen, die internationalen Schutz benötigen, die Aufnahme und den Aufenthalt in einem Drittland, insbesondere in Situationen, in denen es zu grossflächigen Vertreibungen kommt und eine rasche Reaktion erforderlich ist.¹⁰² Sie sind bedarfsorientiert und wurden speziell entwickelt, um die Krisen-, Kriegs- und Gefährdungszustände im Herkunftsland zu überbrücken und um Vertriebenen übergangsweise Aufnahme und Schutz zu bieten. Während humanitäre Programme den Zugang zu einem dauerhaften Aufenthalt theoretisch ermöglichen können, bieten sie meist in der Praxis jedoch nur einen vorübergehenden Schutz- oder Aufenthaltsstatus im Aufnahmeland.

Im Rahmen von humanitären Programmen können humanitäre Visa, die Schutzsuchenden die sichere Einreise in ein Drittland erleichtern, zur Anwendung kommen. Der internationale Schutzstatus wird dann, wie z.B. bei den humanitären Korridoren in Belgien, Frankreich und

¹⁰¹ z.B. Wood 2020, z.B. CWS 2020.

¹⁰² Humanitäre Programme kommen meist in Situationen zum Tragen, in der viele Flüchtende in kurzer Zeit Schutz benötigen, wie etwa während des Syrienkonflikts.

Italien nach Ankunft im Aufnahmeland beantragt und geprüft. Humanitäre Visa können jedoch auch zur Erleichterung der Einreise im Rahmen anderer Programme verwendet werden, z. B. im Rahmen von Community Sponsorship Programmen oder ausbildungsbasierten Programmen.¹⁰³

4.1.2. Familienbezogene Programme

Familienbezogene Programme ermöglichen Geflüchteten den Nachzug, die Aufnahme und den Aufenthalt von Familienangehörigen in den jeweiligen Aufnahmeländern. Diese Programme beruhen auf dem Prinzip der Einheit der Familie, das im Flüchtlingsvölkerrecht verankert ist.¹⁰⁴ Familienbezogene Programme haben unterschiedliche Ausprägungen: So kann der Nachzug von Familienmitgliedern im Rahmen des Resettlement Programms erfolgen. Häufiger sind familienbezogene Programme jedoch als Familienzusammenführungen ausgestaltet, die die Einreise und den Aufenthalt von Familienangehörigen von Flüchtlingen, die sich bereits rechtmässig in einem Land aufhalten, erleichtern. Teilweise sind bei diesen Verfahren hohe bürokratische Hürden, lange Wartezeiten sowie die restriktive Auslegung des Familienbegriffs zu beobachten,¹⁰⁵ so dass eine Reihe spezieller Programme ins Leben gerufen wurde, welche besonders gefährdeten Flüchtlingen den Zugang zur Familienzusammenführung erleichtern sollen.¹⁰⁶

4.1.3. Community Sponsorship Programme

Community Sponsorship und Patenschaftsprogramme geben Bürgern und Akteuren der Zivilgesellschaft in Aufnahmestaaten die Möglichkeit, eine führende Rolle bei der Integration von Flüchtlingen zu übernehmen. Programme, die von Regierungen eingerichtet werden, ermöglichen es Einzelpersonen, Gruppen oder Organisationen, sich als Sponsoren zu bewerben und sich zu verpflichten, einen Flüchtling oder eine Flüchtlingsfamilie anzusiedeln, indem sie die finanzielle Verantwortung übernehmen und für einen bestimmten Zeitraum Integrationshilfe leisten, bis die betreuten Flüchtlinge auf eigenen Füßen stehen können. Community Sponsorship Programme können einen eigenständigen komplementären Zugangsweg für Flüchtlinge darstellen. Sie können jedoch auch als Instrument zur Unterstützung und Integration von Flüchtlingen innerhalb von anderen Programmkategorien dienen, beispielsweise in familienbezogenen oder ausbildungsbasierten Programmen. Die Struktur und die Stakeholder von Community Sponsorship Programmen können sehr

¹⁰³ Siehe Kapitel 5.

¹⁰⁴ z.B. in Art. 8 EMRK, siehe hierzu: <https://dejure.org/gesetze/MRK/8.html>

¹⁰⁵ Siehe hierzu: Kate Jastram/Kathleen Newland: Family unity and refugee protection, unter <https://www.refworld.org/pdfid/470a33be0.pdf>

¹⁰⁶ Das vom UNHCR und seinen Partnern ins Leben gerufene Central Mediterranean Family Reunification Project zielt beispielsweise darauf ab, gefährdeten Kindern, die im zentralen Mittelmeerraum unterwegs sind, den Zugang zur Familienzusammenführung zu erleichtern. Siehe hierzu: https://familie.asyl.net/fileadmin/user_upload/FR_Factsheet_for_COs_FINAL_30_April.pdf

unterschiedlich ausgeprägt sein, je nachdem, wer für die Nominierung der teilnehmenden Flüchtlinge verantwortlich ist (Regierungen, Einzelpersonen oder kommunale Gruppen) und wie hoch die finanzielle oder sonstige Unterstützung ist, die vom Staat zusätzlich zu der von den zivilgesellschaftlichen Sponsoren geleisteten Unterstützung geleistet wird.

Community Sponsorship Programme wurden in Kanada bereits im Jahr 1978 als Reaktion auf die aus dem Vietnamkrieg resultierende Flüchtlingssituation eingeführt und seitdem in unterschiedlichen Ausgestaltungen fortgeführt.

Auch in Europa ist vermehrt die Einführung von Community Sponsorship Programmen zu beobachten, so z.B. in Deutschland, Irland und dem Vereinigten Königreich. Ein wichtiges gemeinsames und nicht zu vernachlässigendes Element bei diesen unterschiedlich ausgestalteten Programmen ist die hauptamtliche und professionelle Koordination und Unterstützung der Sponsoren durch eine zentrale Institution.¹⁰⁷

4.1.4. Ausbildungs- und berufsbasierte Programme

Im Rahmen von ausbildungsbasierten Programmen gibt es zum einen reguläre Bildungsmigrationswege, die von entsprechend qualifizierten Menschen auf der Flucht genutzt werden können, oder die für sie angepasst werden. So ermöglicht beispielsweise die Japan International Christian University Foundation syrischen Flüchtlingen die Aufnahme eines Studiums in Japan mit einem regulären Studentenvisum.¹⁰⁸ Zum anderen umfassen ausbildungsbasierte Programme humanitäre Einreisewege, die Menschen auf der Flucht den Zugang zu Bildung ermöglichen. Das Student Refugee Program des World University Service of Canada (WUSC) beispielsweise bietet einen Weg zur Zulassung und zum Studium in Kanada, der sich in die umfassenderen humanitären Programme Kanadas einfügt.¹⁰⁹ Die Programme können durch Stipendien und/oder Sponsoringvereinbarungen ergänzt werden, um deren Teilnehmer bei Gebühren, der Unterbringung, Sprachunterricht und der kulturellen Integration zu unterstützen. Nicht alle ausbildungsbasierten Programme führen zu einem dauerhaften Aufenthaltsstatus. So ist teilweise im Rahmen eines progressiven Lösungsansatzes vorgesehen, nach der Ausbildung den Zugang zu einer Beschäftigung oder einem weiterführenden Studium zu gewährleisten oder die Möglichkeit, einen dauerhaften Aufenthaltsstatus zu beantragen, einzuräumen.¹¹⁰

Berufsbasierte Programme sind sichere und geregelte Möglichkeiten für die Einreise in ein anderes Land oder den Aufenthalt in einem anderen Land zum Zweck der Beschäftigung, mit dem Recht auf dauerhaften oder vorübergehenden Aufenthalt. Solche Programme können

¹⁰⁷ z.B. in Deutschland: Zivilgesellschaftliche Kontaktstelle im Programm NesT; im Vereinigten Königreich: Reset.

¹⁰⁸ Siehe hierzu: <https://www.jicuf.org/ssi/>

¹⁰⁹ Siehe Kapitel 5.

¹¹⁰ Siehe hierzu: <https://www.refworld.org/docid/5cebf3fc4.html>

dazu beitragen, Menschen auf der Flucht die Möglichkeit zu geben, wieder ein unabhängiges, produktives Leben zu führen und einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen. Beschäftigungsmöglichkeiten in Drittländern können Teil der traditionellen Einwanderungssysteme sein, die angepasst wurden, um die Aufnahme von Menschen auf der Flucht zu erleichtern. Sie können aber auch befristete und dauerhafte qualifizierte Einreiseregulungen umfassen, die speziell auf die Unterstützung von Menschen auf der Flucht ausgerichtet sind. Ordnungsgemäße Reisedokumente für die legale Einreise und den legalen Aufenthalt sowie entsprechende Schutzmassnahmen während und nach der Dauer der Beschäftigung sind für die Aufrechterhaltung von Programmen dieser Art unerlässlich. Neben dem Ausbau der Qualifikationen können Beschäftigungsmöglichkeiten in Drittländern auch dazu beitragen, dass Länder etwaige eigene Arbeitskräfte- oder Qualifikationsdefizite ausgleichen und die Aussichten auf einen nachhaltigen Wiederaufbau nach einem Konflikt in den jeweiligen Herkunftsländern der am Programm teilnehmenden Menschen verbessern. Momentan gibt es nur eine sehr geringe Anzahl berufsbasierter Programme der Arbeitsmobilität für Menschen auf der Flucht. Kanada, Australien, die USA und das Vereinigte Königreich beispielsweise arbeiten mit der Nichtregierungsorganisation Talent Beyond Boundaries zusammen, um Pilotprogramme für die Arbeitsmobilität von Menschen auf der Flucht durchzuführen. Der Zugang ist hier auf Personen mit Fähigkeiten oder Qualifikationen beschränkt, die in den Zielländern gefragt sind. Die Aufnahme in das Programm hängt in der Regel davon ab, dass vor Abreise ein sicheres Arbeitsplatzangebot im Drittland vorliegt.

4.1.5. Mischformen

Ähnlich wie für die Definition von „komplementären Zugangswegen“ gilt auch für jeden Versuch ihrer Typisierung: die Vielgestaltigkeit und dynamische (Weiter-) Entwicklung von Instrumenten und Ansätzen unterläuft immer wieder den Versuch trennscharfer Kategorisierung. Vielmehr sind oftmals Mischformen zu beobachten, die aus Elementen verschiedener der oben skizzierten Programme zusammengesetzt sind. So verfügt beispielsweise das ausbildungsbasierte WUSC Programm in Kanada über einige typische Elemente von Community Sponsorship Programmen.

4.2. Bausteine auf operativer Ebene

In der Literatur und den Policy Papers zu komplementären Zugangswegen werden wiederkehrend verschiedene Bausteine dieser Programme auf operativer Ebene erwähnt, die nachfolgend aggregiert und der Übersichtlichkeit halber auf acht Elemente verdichtet werden. Gruppiert sind diese operativen Bausteine in die Kategorien Massnahmen im Drittland, Verfahren und Massnahmen im Aufnahmeland.

4.2.1. Massnahmen im Drittland

Zu den Massnahmen im Drittland zählen Naming, Selektion und Matching, die Beteiligung des UNHCR sowie der Einbezug der Zivilgesellschaft.

Das Element Naming, die Selektion und das Matching umfasst die Auswahl der Geflüchteten, die am Programm teilnehmen können. Untersucht wird hier, ob dem Programm ein Resettlement-Verfahren vorgeschaltet ist und die Teilnehmer dementsprechend nach Resettlement-Kriterien des UNHCR ausgewählt werden. Analysiert wird in diesem Zusammenhang zudem, inwieweit es eine Vorauswahl von Begünstigten gibt und ob die am Programm beteiligten Akteure das Recht haben, eine konkrete Person zu benennen, der an dem Programm teilnehmen darf.

Massgeblich für den Selektionsprozess im Drittland ist weiterhin, ob UNHCR bei der Auswahl im Drittland (entweder im Rahmen des vorgeschalteten Resettlement-Verfahrens oder anderweitig) beteiligt ist.

Schliesslich stellt sich oft auf operativer Ebene die Frage, ob die Zivilgesellschaft im Rahmen von Vorbereitungskursen im Drittland in Form von sogenannten Pre-Departure-Orientations¹¹¹ mit eingebunden ist.

4.2.2. Verfahren

Diese Kategorie der operativen Bausteine betrifft die verfahrensbezogenen Elemente, die zwischen der Identifikation des Geflüchteten im Drittland und dessen Ankunft im Aufnahmeland liegen. Hierzu gehören die durchgeführten Prüfverfahren (Sicherheitsüberprüfung, Gesundheitsüberprüfung, ...) sowie der Schutzstatus, der dem Geflüchteten gewährt wird.

4.2.3. Massnahmen im Aufnahmeland

Zu den Massnahmen im Aufnahmeland gehören der dem Teilnehmer am Programm gewährte Aufnahmetitel, die innerhalb des Programms durchgeführten Integrationsmassnahmen, sowie die Beteiligung der Zivilgesellschaft an dem Programm im Aufnahmeland.

Zusammengefasst lassen sich die Bausteine auf operativer Ebene von Programmen im Bereich der komplementären Zugangswege grafisch wie folgt darstellen:

¹¹¹ Orientierungskurse im Erstaufnahmeland, die vor der Abreise in den aufnehmenden Staat erfolgen und Flüchtlinge über die Gegebenheiten dort informieren und sie auf ihr neues Leben vorbereiten.

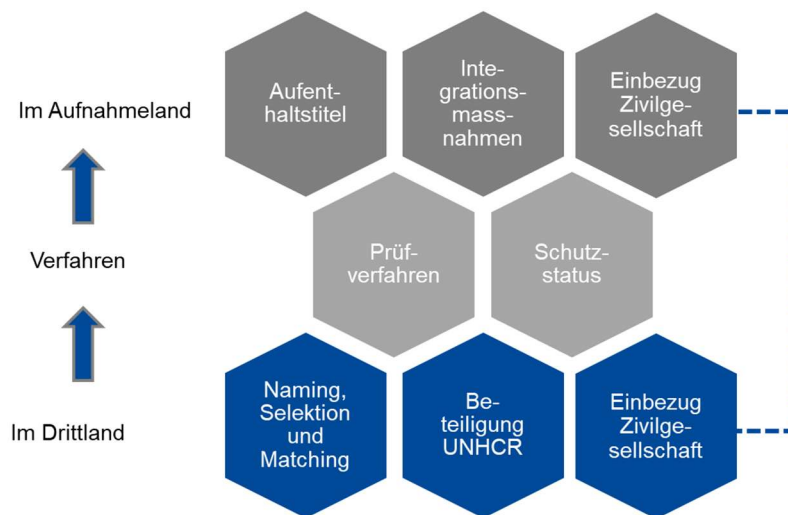


Abbildung 1 Operative Bausteine von Programmen im Bereich der komplementären Zugangswege

Diese operativen Bausteine werden nachfolgend in der Länderstudie in Kapitel 5 herangezogen, um die einzelnen untersuchten Programme zu analysieren.

5. Länderstudie

Im nachfolgenden Kapitel werden insgesamt 14 komplementäre Zugangswege aus 10 verschiedenen Ländern analysiert und anhand eines strukturierten Benchmarks verglichen. Die Analyse erfolgt anhand der in Kapitel 4 aufgeführten Differenzierungs- und Systematisierungskriterien sowie der operativen Bausteine des jeweiligen Programms, als Grundraster für den Benchmark der Programme dienen die Grundprinzipien des UNHCR (siehe Kapitel 3).

5.1. Auswahlkriterien

Bei der Auswahl der verschiedenen Programme für diese Länderstudie wurde darauf geachtet, einen guten Mix aus den verschiedenen Programmkategorien¹¹² abzubilden. Zudem wurde bei der Auswahl der Länder ein Augenmerk darauf gelegt, dass diese entweder über möglichst ähnliche Charakteristika wie die Schweiz im Hinblick auf Kultur, Grösse und/oder staatliches Ordnungsprinzip (Föderalismus) verfügen oder als Vorreiter innovative neue Ansätze bei der Programmentwicklung umgesetzt haben.

Auf Basis dieser Auswahlkriterien wurden für die vorliegende Studie in Absprache mit dem SEM die nachfolgenden Länder und Programme ausgewählt:

- Humanitäre Programme:
 - Belgien: Humanitäre Korridore
 - Frankreich: Humanitäre Korridore
 - Italien: Humanitäre Korridore
- Community Sponsorship Programme:
 - Deutschland: Neustart im Team (NesT)
 - Irland: Community Sponsorship
 - Kanada: Private Sponsorship of Refugees Program (PSRP)
 - Kanada: Blended Visa-office Referred Program (BVOR)
 - Neuseeland: Community Sponsored Refugee Resident Visa (CORS)
 - Vereinigtes Königreich: Community Sponsorship Scheme
- Ausbildungs- und berufsorientierte Programme:
 - Australien: Talent Beyond Boundaries (TBB)

¹¹² siehe oben, Kapitel 4: Humanitäre Programme, familienbezogene Programme, Community Sponsorship Programme, ausbildungs- und berufsorientierte Programme.

- Deutschland: Leadership for Africa (LfA)
- Kanada: Economic Mobility Pathways Project (EMPP)
- Kanada: World University of Canada Student Refugee Programm (WUSC)
- Portugal: Global Platform for Syrian Students (GP4SYS)

5.2. Humanitäre Programme

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden in dieser Kategorie Humanitäre Korridore in drei Ländern untersucht. Es handelt sich hierbei um relativ neue Programme, die seit 2015 als Reaktion auf das Sterben von Migrantinnen und Migranten auf dem Mittelmeer eingeführt wurden und auch Elemente von Community Sponsorship Programmen enthalten. Humanitäre Korridore verfolgen das Ziel, schutzbedürftigen Menschen den Zugang zum internationalen Schutzsystem durch eine sichere und legale Einreise nach Europa zu ermöglichen, Menschenschmuggel zu bekämpfen und eine gelungene Integration in den Aufnahmeländern mit Hilfe von Sponsoren zu gewährleisten. Humanitäre Korridore konnten in verschiedenen europäischen Ländern pragmatisch im Rahmen der bestehenden Rechtsordnung im Schengen-Raum¹¹³ umgesetzt werden. Sie stellen eine Ausprägung von geschützten Einreiseverfahren (besser bekannt unter dem englischen Begriff Protected Entry Procedures (PEP)) dar, die das in der Genfer Konvention von 1951 festgelegte System um einen alternativen Zugang für objektiv schutzbedürftige Personen ergänzen, die nicht unter die formale Flüchtlingsdefinition fallen oder denen die Anerkennung eines solchen Status fehlt.¹¹⁴ Es handelt sich damit um ein Modell, das sich wesentlich von den Resettlement Programmen unterscheidet: Während sich letztere an Personen richten, die zum Zeitpunkt ihrer Einreise in das Ansiedlungsland bereits den Flüchtlingsstatus von UNHCR erhalten haben, sehen die Humanitären Korridore vor, dass die Begünstigten mit einem Visum aus humanitären Gründen einreisen und bei ihrer Ankunft in dem Land, welches das Visum erteilt hat, Asyl beantragen und dabei das für alle Asylbewerber geltende Verfahren einhalten müssen. Humanitäre Korridore werden von der Identifizierung im Transitland bis zur Integration und dem Asylentscheid im Aufnahmeland von konfessionellen Gemeinschaften und Akteuren der Zivilgesellschaft organisiert und von diesen alleine finanziert.

5.2.1. Belgien: Humanitäre Korridore

Am 22. November 2017 wurde das Protokoll über die Eröffnung Humanitärer Korridore in Belgien zwischen der Regierung und der Gemeinschaft Sant'Egidio¹¹⁵ unterzeichnet. Die

¹¹³ Relevant ist in diesem Kontext insbesondere der Europäische Visakodex, der für den Schengen-Raum einheitliche Regelungen über die Erteilung von Visa definiert. Als Schengen-Mitgliedstaat gilt der Visakodex auch für die Schweiz.

¹¹⁴ vgl. Ricci 2020.

¹¹⁵ Die Gemeinschaft Sant'Egidio ist eine von der römisch-katholischen Kirche anerkannte geistliche Gemeinschaft, die 1968 in Rom als Laienbewegung gegründet wurde.

Umsetzung ist einem Ausschuss anvertraut, zu dem unter anderem die Protestantische Kirche, die Evangelische Kirche, die Orthodoxe Kirche und die Anglikanische Kirche mit Unterstützung der jüdischen und muslimischen Gemeinschaften gehören. Das Protokoll sah 150 Visa für syrische Staatsangehörige aus dem Libanon und der Türkei vor, koordiniert wurde das Programm von der Gemeinschaft Sant'Egidio. In weniger als zwei Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls waren alle 150 erwarteten Personen im Land angekommen und von den ehrenamtlichen Unterstützern aufgenommen. Trotz der Terroranschläge von Brüssel im Jahr 2016, die auch zu einer wachsenden Unsicherheit der Bevölkerung gegenüber Migranten geführt hat, ist das Programm bei der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft in Belgien auf sehr gute Resonanz gestossen. Der Schlüssel hierzu war eine breit angelegte Öffentlichkeitskampagne, die darauf abgezielt hat, ein Gefühl der Teilhabe bei der Bevölkerung zu schaffen und aufzuzeigen, dass Humanitäre Korridore ein wirksames Instrument für die Integration der Geflüchteten sind und sie damit einen wichtigen Beitrag zur inneren Sicherheit und zum friedlichen Zusammenleben leisten können. Ein gut konzipiertes und sorgfältig durchgeführtes Auswahlverfahren der Begünstigten in den Transitländern, das humanitäre Prinzipien berücksichtigt, die enge Zusammenarbeit mit den Behörden in den Transit- und Zielländern, die dezentrale Aufnahme durch Familien, Verbände und Pfarrgemeinden anstelle eines langfristigen Aufenthalts in grossen Zentren für Einwanderer, sowie die sorgfältig geplanten Integrationswege zählen zu den Erfolgsfaktoren dieses Programms und haben die operative Umsetzung dieses Programms in Belgien mit ermöglicht.¹¹⁶

5.2.1.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| Humanitäre Korridore, Belgien | |
|-------------------------------|---|
| Massnahmentyp | Humanitäres Programm mit Community Sponsorship Elementen |
| Zielgruppe | Syrische Staatsangehörige aus dem Libanon oder der Türkei, die infolge von bewaffneten Konflikten und Gewalt in ihrem Land oder systematischen Verletzungen der Menschenrechte ernsthaften Bedrohungen für ihr Leben oder für ihre Freiheit ausgesetzt sind. Flüchtlingsstatus ist keine Voraussetzung. |
| Anzahl Plätze | 150 |
| Umsetzungszeitraum | 2017-2019: Protokoll über die Eröffnung humanitärer Korridore in Belgien zwischen der Regierung und |

¹¹⁶ Siehe hierzu: https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_DEU_WEB.pdf

| | |
|------------------|--|
| | verschiedenen religiösen (christlich, muslimisch, jüdisch) Gemeinschaften |
| Kurzbeschreibung | <p>Das Programm besteht aus zwei Komponenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Legale Einreise nach Belgien, um dort Asyl zu beantragen. ▪ Soziale und ideelle Unterstützung durch religiöse Gemeinschaften (interkonfessionell) während der ersten Zeit des Aufenthalts (1 Jahr). Es erfolgt eine dezentrale Aufnahme durch Familien, Verbände, Pfarrgemeinden usw. anstelle eines langfristigen Aufenthalts in grossen Zentren für Einwanderer. Integrationswege werden geplant und Familienangehörige, die bereits im Land wohnen, miteinbezogen. |

5.2.1.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Im Drittland findet zunächst ein Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten statt. Potenzielle Teilnehmer des Programms können von verschiedenen Organisationen und Personen¹¹⁷ gemeldet werden. Daraufhin erfolgt ein erstes Prüfverfahren durch die Mitarbeiter und die Koordinatoren des Programms. Falls diese Überprüfung ergibt, dass eine Teilnahme an dem Programm möglich ist, wird ein formaler Antrag auf Aufnahme in das Programm gestellt. Nach mehreren Gesprächen und der Analyse der Daten und Informationen, die während der Gespräche und aus anderen Verifizierungsquellen gesammelt wurden, wird die Aufnahme in das Programm vorgeschlagen. Danach erfolgt die Unterzeichnung einer sogenannten Verpflichtungserklärung durch den Begünstigten, in der mit der Trägerorganisation die wichtigsten Punkte und Ziele des Programms vereinbart werden, und in der sich der Begünstigte zur Einhaltung der nationalen Gesetze und Vorschriften verpflichtet. Nach der Aufnahme in das Programm wird der Begünstigte mittels einer sogenannten pre-departure-orientation auf das Aufnahmeland vorbereitet.
- Verfahren: Es erfolgt eine Sicherheitsüberprüfung durch die Behörden des Drittlandes und des Aufnahmelandes. Im Anschluss wird dann ein Kurzzeitvisa aus humanitären Gründen mit begrenzter territorialer Gültigkeit gem. Art. 25 des EU-Visakodex¹¹⁸ mit

¹¹⁷ Z.B. UNHCR, IOM, andern NGOs oder los, religiösen Gemeinschaften, Verwandte und Freunde, die bereits Begünstigte des Projekts sind, etc.

¹¹⁸ EU-Verordnung 810/2009 vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft.

begrenzter territorialer Gültigkeit gem. Art. 25 des EU-Visakodex zur Einreise nach Belgien erteilt.

- In Belgien: Nach ihrer Ankunft in Belgien steht den Teilnehmern des Programms dann das reguläre Asylverfahren offen. Die Teilnehmer werden dezentral von den Unterstützern des Programms aufgenommen und bei der Integration unterstützt (Sprach- und Kulturunterricht, Unterstützung bei der Suche nach Arbeit oder einem Studien- bzw. Ausbildungsplatz). Die Begünstigten stellen einen Antrag auf Asyl und erhalten eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis.

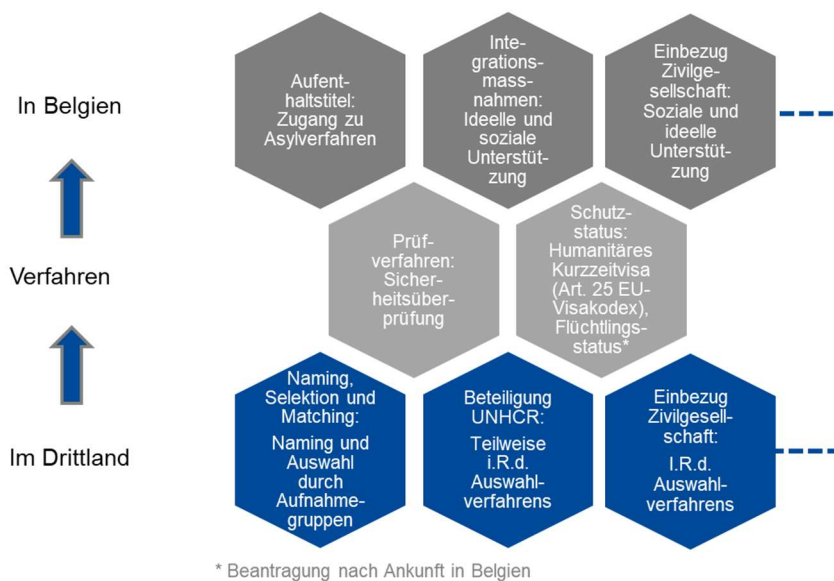


Abbildung 2 Operative Bausteine Humanitäre Korridore Belgien

5.2.1.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung der Humanitären Korridore in Belgien anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- **Schutzprinzip:** Die Teilnehmer des Programms werden von belgischen religiösen (christlich, muslimisch, jüdisch) und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Beantragung von Flüchtlingsschutz unterstützt. Dem Grossteil der Teilnehmer wird als anerkannte Flüchtlinge Schutz gewährt.
- **Dauerhaftigkeit:** Zunächst wird den Teilnehmern des Programms ein Kurzzeitvisa aus humanitären Gründen mit begrenzter territorialer Gültigkeit gem. Art. 25 des EU-Visakodex erteilt, danach besteht dann Zugang zu längerfristigen Lösungen (z.B. Asylverfahren), so dass eine Durchlässigkeit hin zu dauerhaften Lösungen gewährt ist.
- **Verantwortungsteilung:** Die Sponsoren tragen die finanzielle Verantwortung für das Programm alleine. Sie sind allerdings nicht an den Kosten für das Auswahl- und Asylverfahren beteiligt. Eine Verantwortungsteilung ist hier somit nur zum Teil gegeben.

- **Additionalität:** Diese Massnahme schafft zusätzliche Plätze zu den bestehenden Zugängen, eine Additionalität ist somit gegeben.
- **Prinzip der Nicht-Diskriminierung:** Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch das sog. Naming, d.h. die Teilnehmer werden vor Ort durch die Träger des Programms ernannt. Massgeblich sind hier nicht nur humanitäre Kriterien, sondern auch andere Aspekte, wie z.B. religiöse Aspekte oder das Vorhandensein eines Beziehungsnetzwerks im Aufnahmeland, so dass das Prinzip der Nicht-Diskriminierung nur zum Teil erfüllt ist.
- **Einheit von Familien:** Die Kernfamilie¹¹⁹ kann als Einheit an diesem Programm teilnehmen und wird insgesamt neu angesiedelt; das Prinzip der Familieneinheit ist damit erfüllt.

Grafisch stellt sich die Einordnung der Humanitären Korridore anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

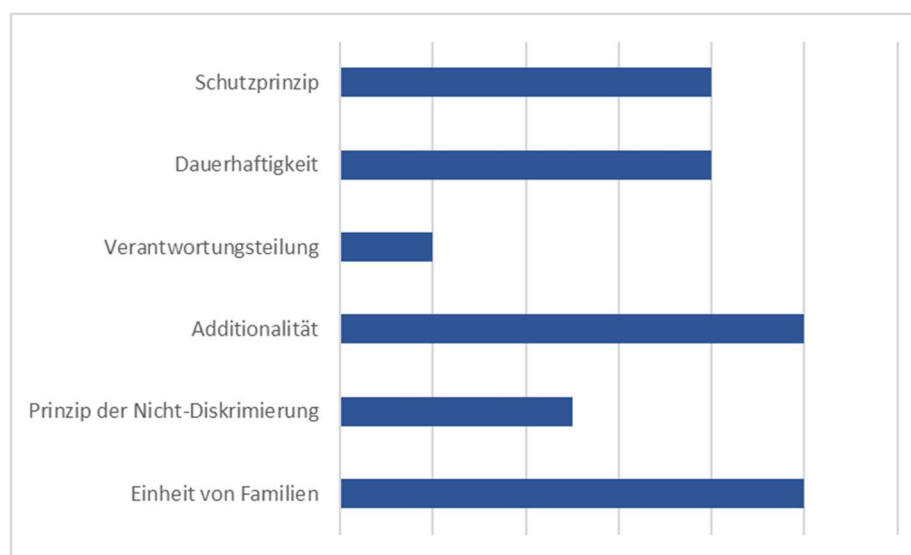


Abbildung 3 Einordnung der Humanitären Korridore in Belgien anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.2.2. Frankreich: Humanitäre Korridore

Frankreich hat das Modell der Humanitären Korridore im Jahr 2017 eingeführt, das dazugehörige Protokoll wurde zwischen der französischen Regierung und fünf konfessionellen Institutionen unterzeichnet.¹²⁰ Daraufhin wurden in Frankreich in den Jahren 2018 und 2019 insgesamt 504 Personen syrischer und irakischer Staatsangehörigkeit aus dem Libanon aufgenommen. Im April 2021 ist eine Nachfolgeprotokoll unterzeichnet worden, das die Aufnahme von 300 weiteren Geflüchteten in Frankreich vorsieht. Koordiniert wird das Programm von der Gemeinschaft Sant'Egidio. Da diese in Frankreich nicht über ein grosses Netz ehrenamtlicher Helfer verfügte, war die Kommunikation über das Programm und die Sensibilisierung der Bevölkerung sowie der Zivilgesellschaft ein wesentlicher Faktor, der zum

¹¹⁹ Kernfamilie: Ehegatten, minderjährige Kinder, Eltern von minderjährigen Kindern.

¹²⁰ Gemeinschaft Sant'Egidio, französische Bischofskonferenz, Caritas Frankreich, Bund Evangelischer Kirchen Frankreichs und Hilfswerk der Evangelischen Kirchen.

Gelingen des Programms beigetragen hat. So hatte die Gemeinschaft Sant'Egidio in dem Zeitraum von 2017 bis 2019 in mehr als 25 französischen Städten über 40 Informations- und Sensibilisierungstreffen organisiert, um potenzielle Freiwilligengruppen kennenzulernen und Aufnahmeprojekte zu starten.¹²¹ Diese Informationskampagne hat Wirkung entfaltet und es konnte bei der dezentralen Unterbringung der Geflüchteten auf mehr als 1.600 Freiwillige zurückgegriffen werden. Auch in Frankreich erfolgt die Auswahl der Teilnehmer am Programm bis zu einem gewissen Grad zusammen mit der jeweiligen Aufnahmegruppe, die aus mindestens 10 Personen bestehen muss: Die Freiwilligen beschreiben die Merkmale der verfügbaren Unterkunft (Zusammensetzung, Grösse, Barrierefreiheit, Lage, Schulen und Krankenhäuser in der Umgebung usw.), die Gemeinschaft Sant'Egidio versucht, der Gruppe eine Familie zuzuordnen, deren Bedürfnisse je nach den Merkmalen der Unterkünfte leicht erfüllt werden können.

5.2.2.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| Humanitäre Korridore, Frankreich | |
|----------------------------------|--|
| Massnahmentyp | Humanitäres Programm mit Community Sponsorship Elementen |
| Zielgruppe | Syrische Staatsangehörige aus dem Libanon oder der Türkei, die infolge von bewaffneten Konflikten und Gewalt in ihrem Land oder systematischen Verletzungen der Menschenrechte ernsthaften Bedrohungen für ihr Leben oder für ihre Freiheit ausgesetzt sind. Flüchtlingsstatus ist keine Voraussetzung. |
| Anzahl Plätze | 504 (2018-2019) + 300 (2021) |
| Umsetzungszeitraum | 2018-2019: Protokoll über die Eröffnung humanitärer Korridore in Frankreich zwischen der Regierung und verschiedenen christlichen Gemeinschaften, Nachfolgeprotokoll unterzeichnet im April 2021 |
| Kurzbeschreibung | Das Programm besteht aus zwei Komponenten: Zum einen soll es den Teilnehmern die legale Einreise nach Frankreich ermöglichen, um dort Asyl zu beantragen. Zum anderen werden die Teilnehmer durch Aufnahmegruppen von je 10 Personen dezentral aufgenommen und betreut. Es konnten mittels einer Sensibilisierungskampagne 1.600 Freiwillige |

¹²¹ Siehe hierzu: https://www.humanitariancorridor.org/wp-content/uploads/2019/12/REPORT_DEU_WEB.pdf

| | |
|--|---|
| | gewonnen werden. Die Teilnehmer erhalten während der ersten Zeit ihres Aufenthalts (1-2 Jahre) soziale Hilfe und ideelle Unterstützung. |
|--|---|

5.2.2.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich ähnlich wie das Programm in Belgien im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten, sowie zur Prüfung der potentiellen Teilnehmer decken sich mit den Verfahren in Belgien. Im Gegensatz zu dem belgischen Programm erfolgt bei den französischen Humanitären Korridore nicht die Unterzeichnung einer sogenannten Verpflichtungserklärung durch den Begünstigten, sondern die Annahme des nationalen Integrationsvertrages (Contrat d'Integration Républicaine (CIR))¹²². Dieser Vertrag wird zwischen dem französischen Staat und jedem nichteuropäischen Ausländer geschlossen, der zum Aufenthalt in Frankreich zugelassen ist und sich dort dauerhaft niederlassen möchte. Der Unterzeichner verpflichtet sich damit, an Fortbildungskursen zur Förderung der Integration in die französische Gesellschaft teilzunehmen.
- Verfahren: In Zusammenarbeit mit lokalen Netzwerkpartnern im Libanon führt die Gemeinschaft Sant'Egidio Interviews durch und übermittelt eine Liste potenzieller Patenschaftskandidaten, zusammen mit einem ausgefüllten Visumsantrag für jeden Kandidaten an die französische Botschaft in Beirut. Die Botschaft und das französische Innenministerium führen eine Sicherheitsüberprüfung durch. Nach deren Bestehen erhalten die Kandidaten innerhalb von zwei Monaten ein D-Visum¹²³ für die Einreise nach Frankreich, das auch im Rahmen von humanitären Aufnahmeprogrammen in Frankreich verwendet wurde und deshalb nach einer relativ kurzen Bearbeitungszeit gewährt wird. Im Rahmen des Erteilungsverfahrens berücksichtigen die französischen Behörden auch die Anwesenheit von Familienangehörigen in anderen europäischen Ländern, was gegebenenfalls zur Ablehnung eines Antrags führen kann, um Sekundärmigration zwischen Mitgliedstaaten zu vermeiden. Umgekehrt wird die Anwesenheit von Verwandten oder eine besondere Verbindung zu Frankreich im Verfahren positiv berücksichtigt.
- In Frankreich: Innerhalb von 15 Tagen nach der Ankunft in Frankreich erhalten die Teilnehmer des Programms eine Aufenthaltsgenehmigung, müssen sich bei der nächstgelegenen Präfektur melden und können dann ihren Asylantrag beim französischen Amt für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (Office français de protection des réfugiés et apatrides - OFPRA) stellen das dann innerhalb von drei Monaten über den

¹²² Siehe hierzu: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F17048>

¹²³ Siehe hierzu: https://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/pla_couloirs_humanitaires.pdf

Antrag entscheidet. Die Begünstigten der humanitären Korridore haben nicht das Recht zu arbeiten, bevor sie Aufenthaltsstatus erhalten haben. Sie werden dezentral von den Unterstützerguppen des Programms aufgenommen und bei der Integration unterstützt (Sprach- und Kulturunterricht, Unterstützung bei der Suche nach Arbeit oder einem Studien- bzw. Ausbildungsplatz).

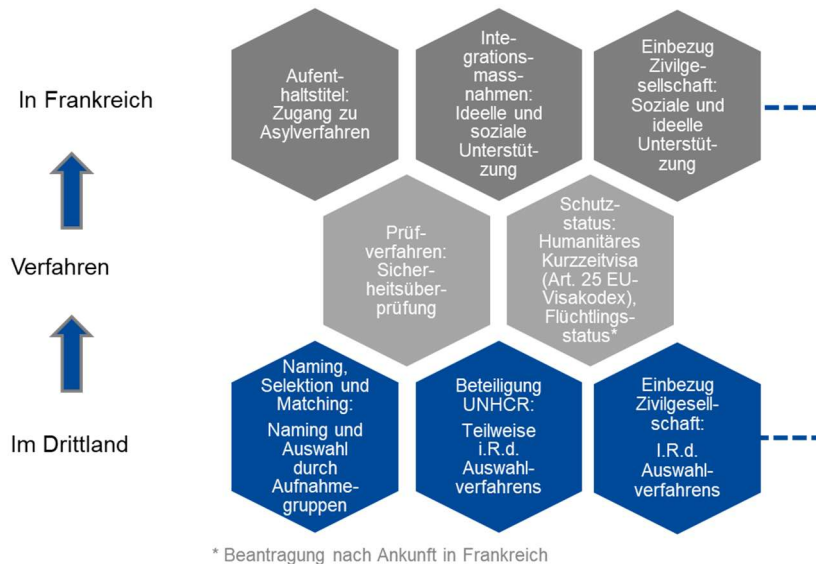


Abbildung 4 Operative Bausteine Humanitäre Korridore Frankreich

5.2.2.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung der Humanitären Korridore in Frankreich anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer des Programms werden von christlich religiösen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Beantragung von Flüchtlingschutz unterstützt. Dem Grossteil der Teilnehmer wurde Flüchtlingsstatus gewährt.
- Dauerhaftigkeit: Zunächst wird den Teilnehmern des Programms ein Kurzzeitvisa aus humanitären Gründen mit begrenzter territorialer Gültigkeit gem. Art. 25 des EU-Visakodex erteilt, danach besteht dann Zugang zu längerfristigen Lösungen (z.B. Asylverfahren), so dass eine Durchlässigkeit hin zu dauerhaften Lösungen gewährt ist.
- Verantwortungsteilung: Die Sponsoren tragen die finanzielle Verantwortung für das Programm alleine. Sie sind allerdings nicht an den Kosten für das Auswahl- und Asylverfahren beteiligt. Eine Verantwortungsteilung ist hier somit nur zum Teil gegeben.
- Additionalität: Diese Massnahme schafft zusätzliche Plätze zu den bestehenden Zugängen, eine Additionalität ist somit gegeben.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch das sog. Naming, d.h. die Teilnehmer werden vor Ort durch die Träger des Programms ernannt. Massgeblich sind hier nicht nur humanitäre Kriterien, sondern auch andere Aspekte,

wie z.B. religiöse Aspekte oder das Vorhandensein eines Beziehungsnetzwerks im Aufnahmeland, so dass das Prinzip der Nicht-Diskriminierung nur zum Teil erfüllt ist.

- Einheit von Familien: Die Kernfamilie¹²⁴ kann als Einheit an diesem Programm teilnehmen und wird insgesamt neu angesiedelt; das Prinzip der Familieneinheit ist damit erfüllt.

Grafisch stellt sich die Einordnung der Humanitären Korridore in Frankreich anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

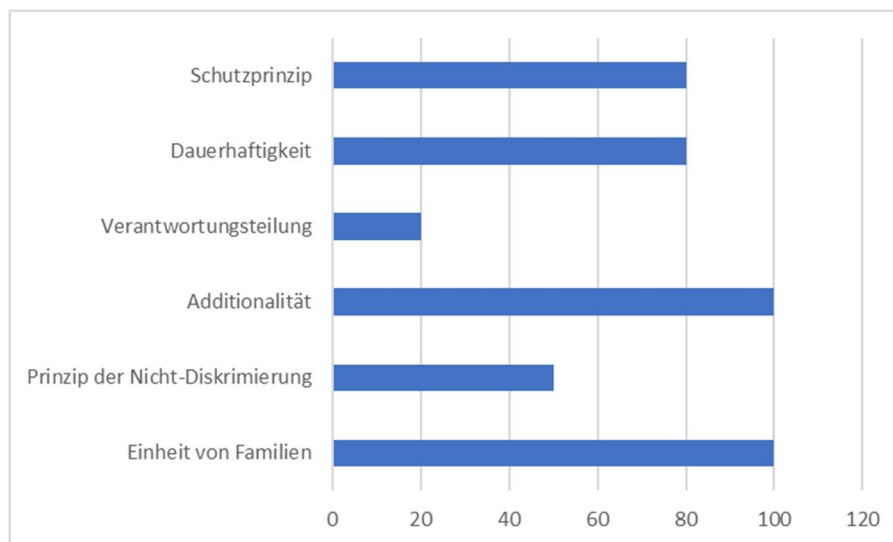


Abbildung 5 Einordnung der Humanitären Korridore in Frankreich anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.2.3. Italien: Humanitäre Korridore

In Italien hat im Jahr 2015 als Vorreiter in Europa eine ökumenische Koalition von religiösen Organisationen, darunter der Bund der Evangelischen Kirchen in Italien (FCEI), der Waldenser- und der Methodistischen Kirche sowie der Gemeinschaft Sant'Egidio ein Protokoll mit der italienischen Regierung unterzeichnet, um humanitäre Korridore einzurichten, die vor allem syrischen Menschen auf der Flucht die Reise und Einreise nach Italien erleichtern sollte, um einen Asylantrag stellen zu können. Auch im Rahmen des italienischen Programms identifizieren und benennen die Organisatoren die potenziellen Teilnehmer. Personen, die in das Programm aufgenommen werden, unterliegen den Sicherheitskontrollen der libanesischen Behörden (für die Erteilung der Ausreisegenehmigung) sowie vor der Einreise den Sicherheitskontrollen durch die italienischen Behörden. Nach dem Protokoll über die humanitären Korridore, ist der Flüchtlingsstatus keine formale Voraussetzung für die Teilnahme an dem Programm. Wie auch in den Programmen in Belgien und Frankreich erfolgt die Einreise mit einem Visum gemäss Artikel 25 des EU-Visakodex. In Italien kann dann Asyl beantragt werden.

¹²⁴ Definition: Siehe Fussnote 118.

5.2.3.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| Humanitäre Korridore, Italien | |
|-------------------------------|--|
| Massnahmentyp | Humanitäres Programm mit Community Sponsorship Elementen |
| Zielgruppe | Syrische Staatsangehörige aus dem Libanon oder der Türkei, die infolge von bewaffneten Konflikten und Gewalt in ihrem Land oder systematischen Verletzungen der Menschenrechte ernsthaften Bedrohungen für ihr Leben oder für ihre Freiheit ausgesetzt sind. Flüchtlingsstatus ist keine Voraussetzung. |
| Anzahl Plätze | 2.111 |
| Umsetzungszeitraum | 2015-2020: Projektprotokolle und Absichtserklärungen aus den Jahren 2015, 2017 und 2019 zwischen der italienischen Regierung und verschiedenen christlichen religiösen Gemeinschaften |
| Kurzbeschreibung | Das Programm besteht aus zwei Komponenten: Zum einen soll es den Teilnehmern die legale Einreise nach Italien ermöglichen, um dort gegebenenfalls Asyl zu beantragen. Zum anderen werden sie von religiösen Gemeinschaften dabei unterstützt, Flüchtlingsschutz zu beantragen, und erhalten während der ersten Zeit ihres Aufenthalts (1 Jahr) in Italien soziale Hilfe und Unterstützung von diesen Organisationen. |

5.2.3.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich aus den gleichen operativen Bausteinen wie das belgische Programm zusammen. Für Details wird daher auf die Ausführungen zu dem belgischen Programm verwiesen.

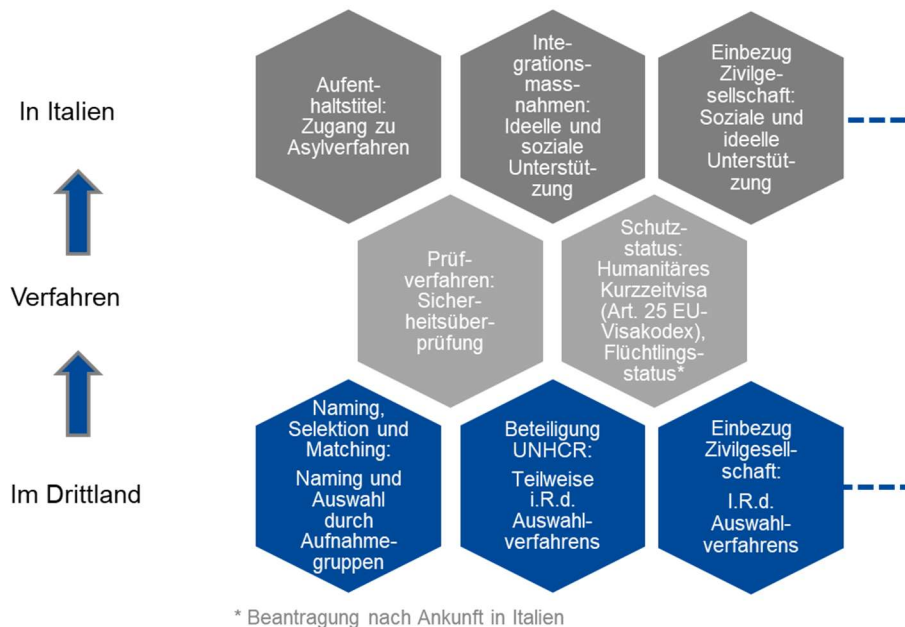


Abbildung 6 Operative Bausteine Humanitäre Korridore Italien

5.2.3.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung der Humanitären Korridore in Italien anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer des Programms werden von christlich religiösen und zivilgesellschaftlichen Organisationen bei der Beantragung von Flüchtlingsschutz unterstützt. Dem Grossteil der Teilnehmer wurde Flüchtlingsstatus gewährt.
- Dauerhaftigkeit: Zunächst wird den Teilnehmern des Programms ein Kurzzeitvisa aus humanitären Gründen mit begrenzter territorialer Gültigkeit gem. Art. 25 des EU-Visakodex erteilt, danach besteht dann Zugang zu längerfristigen Lösungen (z.B. Asylverfahren), so dass eine Durchlässigkeit hin zu dauerhaften Lösungen gewährt ist.
- Verantwortungsteilung: Die Sponsoren tragen die finanzielle Verantwortung für das Programm alleine. Sie sind allerdings nicht an den Kosten für das Auswahl- und Asylverfahren beteiligt. Eine Verantwortungsteilung ist hier somit nur zum Teil gegeben.
- Additionalität: Diese Massnahme schafft zusätzliche Plätze neben dem Resettlement, eine Additionalität ist somit gegeben.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch das sog. Naming, d.h. die Teilnehmer werden vor Ort durch die Träger des Programms ernannt.

Massgeblich sind hier nicht nur humanitäre Kriterien, sondern auch andere Aspekte, wie z.B. religiöse Aspekte oder das Vorhandensein eines Beziehungsnetzwerks im Aufnahmeland, so dass das Prinzip der Nicht-Diskriminierung nur zum Teil erfüllt ist.

- Einheit von Familien: Die Kernfamilie¹²⁵ kann als Einheit an diesem Programm teilnehmen und wird insgesamt neu angesiedelt; das Prinzip der Familieneinheit ist damit erfüllt.

Grafisch stellt sich die Einordnung der Humanitären Korridore in Italien anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

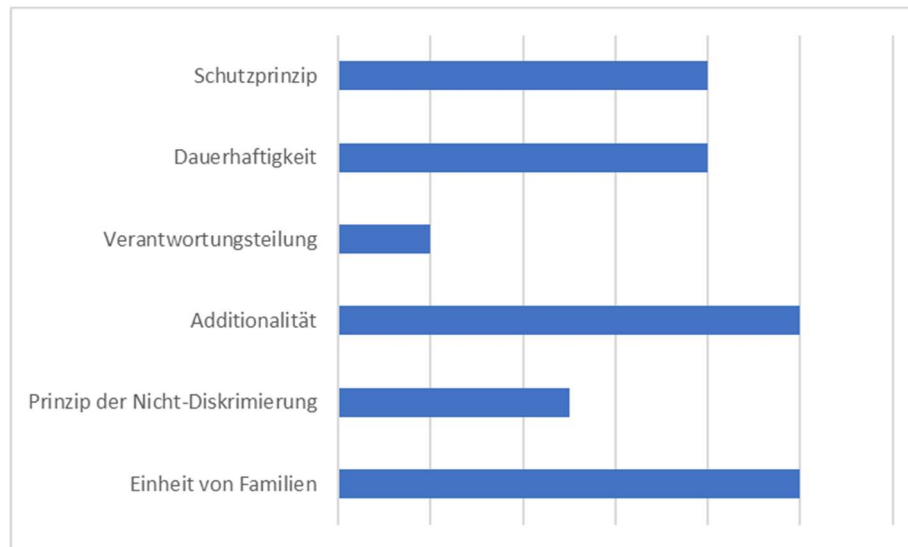


Abbildung 7 Einordnung der Humanitären Korridore in Italien anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.3. Community Sponsorship Programme

Es gibt zwar keine einheitliche Definition von Community Sponsorship Programmen, es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass deren Hauptmerkmal die gemeinsame Verantwortung der Zivilgesellschaft und des Staates für die Integration von Flüchtlingen ist.¹²⁶ Der Begriff beschreibt "Programme, bei denen Einzelpersonen oder Gruppen zusammenkommen, um finanzielle, emotionale und praktische Unterstützung bei der Aufnahme und Integration zu leisten".¹²⁷ Community Sponsorship Programme umfassen typischerweise die folgenden Elemente:

- die geplante und organisierte legale Einreise von Flüchtlingen;
- ein sicherer, legaler Weg zum Schutz, aus Sicht des UNHCR idealerweise zusätzlich zum Resettlement;

¹²⁵ Definition: Siehe Fussnote 118.

¹²⁶ Siehe hierzu:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690675/EPRS_BRI\(2021\)690675_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690675/EPRS_BRI(2021)690675_EN.pdf)

¹²⁷ Siehe hierzu: <https://www.refworld.org/docid/5cebf3fc4.html>

- gemeinsame und geteilte Verantwortung für die finanzielle und soziale Unterstützung von Flüchtlingen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft oder Einzelpersonen für einen bestimmten Zeitraum;
- die letztendliche Verantwortung des Staates für die Integration der Flüchtlinge.¹²⁸

In der Praxis sind zwei Strömungen, in die sich Community Sponsorship Programme entwickeln, zu beobachten: Zum einen werden Community Sponsorship Partnerschaften als reines Instrument zur Integrationsunterstützung nach der Ankunft für vom UNHCR zugewiesener Resettlement-Flüchtlinge genutzt. Zum anderen gibt es Community Sponsorship Programme, die einen eigenständigen komplementären Zugangsweg für Flüchtlinge darstellen.

Der Mehrwert, der durch Community Sponsorship Programme geschaffen werden kann, lässt sich zusammenfassend wie folgt darstellen:

- Die Integration von Flüchtlingen wird vom Moment der Ankunft an von einer engagierten Gruppe unterstützt;
- Es steht soziales Kapital zur Verfügung, das die staatlichen Behörden allein möglicherweise nicht hätten bieten können, wie z. B. zusätzliches Wissen über Wohnraum, Arbeitsmöglichkeiten und soziale Verbindungen;
- Durch die Einbindung von Bürgerinnen und Bürger werden zusätzliche Ressourcen mobilisiert, die die Integration auf eine (kosten-) effizientere Weise unterstützen;
- Die verstärkte öffentliche gesellschaftliche Unterstützung für Flüchtlinge führt zu einem positiven öffentlichen Diskurs in diesem Bereich.

Demgegenüber werden oft die folgenden Herausforderungen, Risiken und Problemstellungen im Zusammenhang mit Community Sponsorship Programmen erwähnt:

- Überforderung der ehrenamtlichen Sponsoren;
- Abwälzung staatlicher Pflichten auf private Sponsoren;
- Hohe finanzielle Hürden für die Sponsoren;
- Ungleichbehandlung der Teilnehmenden durch unterschiedliche Umsetzung der Integrationsmassnahmen durch Private;
- Missbrauch und Ausnutzung der Position der Sponsoren;
- Finanzielle Belastung durch einen Wohnortwechsel des Teilnehmenden für Städte oder Regionen, die an dem Programm nicht teilgenommen haben und diesem ggf. kritisch gegenüberstanden.

Community Sponsorship Programme können im Rahmen der bestehenden Rechtsordnungen umgesetzt werden, oftmals wird hierbei auf die bestehenden Resettlement Mechanismen und Instrumente zurückgegriffen.

¹²⁸ Siehe hierzu:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690675/EPRS_BRI\(2021\)690675_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690675/EPRS_BRI(2021)690675_EN.pdf)

5.3.1. Deutschland: Neustart im Team (NesT)

Seit Mai 2019 wird in Deutschland das Pilotprojekt "Neustart im Team" (NesT), das die Aufnahme von 500 besonders schutzbedürftigen Geflüchteten mit unterstützendem Engagement privater Akteure (Bürger, NGOs, Firmen etc.) vorsieht, umgesetzt. Die Teilnehmer an diesem Programm werden vom UNHCR in Ägypten, Jordanien, Kenia, Libanon und Niger analog zum Resettlementverfahren ausgewählt. Vorbedingung für die Schaffung dieser 500 zusätzlichen Plätze zur Aufnahme der Geflüchteten ist jedoch die Unterstützung der Geflüchteten durch eine Mentorengruppe in Deutschland. Diese Plätze führen somit zu einer Erhöhung der staatlichen Resettlementquote. Indem sich also einzelne Menschen oder Organisationen zu einer Gruppe zusammenschließen, können weitere Plätze zur Aufnahme von Flüchtlingen geschaffen werden. Mentorengruppen bestehen aus mindestens fünf Personen. Diese müssen sich bereit erklären, die Schutzbedürftigen für eine begrenzte Zeit gemeinsam zu unterstützen. Zudem verpflichten sie sich, den Wohnraum für die geflüchtete Person für zwei Jahre zur Verfügung zu stellen. Wenn eine Anmietung einer Wohnung erforderlich ist, übernehmen die Mentoren die Netto-Kaltmiete für zwei Jahre. Diese Kosten können und werden teilweise von Kommunen oder Kirchen übernommen. Ausserdem unterstützen die Mentoren die Schutzbedürftigen ein Jahr lang ideell auf ihrem Weg zur gesellschaftlichen Teilhabe, indem sie beispielsweise bei Behördengängen sowie bei der Suche einer Schule, eines Ausbildungsplatzes oder einer Arbeitsstelle behilflich sind.

Die aufgenommenen Personen erhalten zunächst einen auf drei Jahre befristeten Aufenthaltstitel. Danach kann dieser Aufenthaltstitel verlängert werden. Sie haben Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist nach Erhalt der Aufenthaltserlaubnis erlaubt.

5.3.1.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| NesT, Deutschland | |
|--------------------|---|
| Massnahmentyp | Community Sponsorship Programm mit Resettlement Elementen |
| Zielgruppe | Resettlement Flüchtlinge |
| Anzahl Plätze | 500 |
| Umsetzungszeitraum | Pilotprojekt seit 2019, projektbegleitende formative Evaluation |
| Kurzbeschreibung | „NesT - Neustart im Team“ soll durch private Sponsoren, sog. Mentoren, die zusätzliche Aufnahme von besonders |

| | |
|--|--|
| | <p>schutzbedürftigen Flüchtlingen ermöglichen. Die Aufnahme erfolgt im Rahmen des regulären staatlichen Resettlementverfahrens, in dem 500 zusätzliche Plätze geschaffen werden. Die Mentorengruppen (min. 5 Personen) verpflichten sich den Flüchtlingen für 2 Jahre Wohnraum zur Verfügung zu stellen (Zahlung von Nettokaltmiete oder Einräumen eines Wohnrechts) und die Flüchtlinge 1 Jahr lang ideell zu unterstützen.</p> |
|--|--|

5.3.1.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten, sowie zur Prüfung der potentiellen Teilnehmer entsprechen dem Auswahlverfahren von Resettlement-Flüchtlingen durch den UNHCR nach humanitären Kriterien: UNHCR schlägt anhand feststehender Kriterien des BAMF Personen zur Aufnahme vor und führt für die in Frage kommenden Flüchtlinge ein aufwändiges Auswahlverfahren durch. Um von einer Aufnahme profitieren zu können, muss die betroffene Person ausserhalb ihres Heimatlandes Schutz gesucht haben und damit als Flüchtling im Rahmen einer vom UNHCR durchgeführten Flüchtlingsstatusüberprüfung anerkannt sein. Eine Aufnahme in das Resettlement-Programm und damit in das NesT-Programm erfolgt nach einem Auswahlinterview mit dem BAMF.
- Verfahren: Deutsche Sicherheitsbehörden führen direkt in den Aufnahmeländern der Flüchtlinge Gespräche und eine Sicherheitsüberprüfung durch.
- In Deutschland: In Deutschland erhalten die Teilnehmer des Programms zunächst einen auf drei Jahre befristeten Aufenthaltsstatus, der jedoch verlängert werden kann. Die Geflüchteten werden dezentral von den Mentorengruppen des Programms aufgenommen und für zwei Jahre finanziell (Wohnraum oder Netto-Kaltmiete) sowie für ein Jahr ideell bei der Integration unterstützt (Sprach- und Kulturunterricht, Unterstützung bei der Suche nach Arbeit oder einem Studien- bzw. Ausbildungsplatz). Eine eigens für das Pilotprogramm eingerichtete Zivilgesellschaftliche Kontaktstelle (ZKS – bestehend aus Vertretern der Caritas, des Deutschen Roten Kreuzes und der Evangelischen Kirche von Westfalen) ist Ansprechpartnerin für Mentoring-Gruppen und unterstützt diese bei der Betreuung der Geflüchteten.

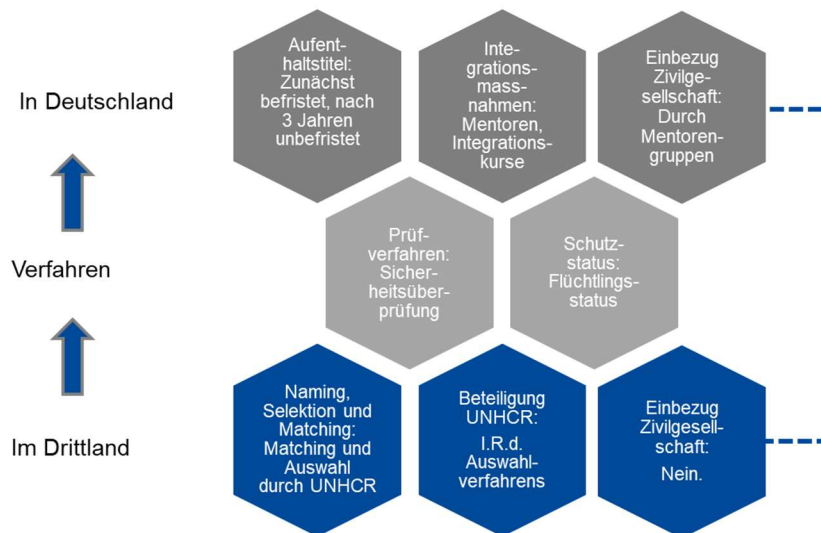


Abbildung 8 Operative Bausteine NesT, Deutschland

5.3.1.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des NesT-Programms in Deutschland anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer am NesT-Programm besitzen den internationalen Flüchtlingsstatus, das Schutzprinzip ist damit gewährleistet.
- Dauerhaftigkeit: Zunächst ist der Aufenthalt auf drei Jahre befristet. Danach kann eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis beantragt werden. Die Durchlässigkeit hin zu längerfristigen Lösungen ist somit gewährleistet.
- Verantwortungsteilung: Die finanzielle Verantwortung wird zumindest in der Anfangszeit zwischen den Mentoren (Gewährung von Wohnraum) und dem Staat (eventuell Gewährung Sozialleistungen) geteilt.
- Additionalität: Zwar ist ein Resettlement-Verfahren vorgeschaltet, die für NesT zur Verfügung stehenden 500 Plätze werden allerdings zu der staatlichen Resettlement-Quote hinzugerechnet, so dass de facto neue Plätze entstehen und bestehende Zugänge nicht ersetzt werden.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch UNHCR vor Ort und nach humanitären Kriterien, das Prinzip der Nicht-Diskriminierung ist damit erfüllt.
- Einheit von Familien: Der Nachzug der Kernfamilie¹²⁹ ist möglich, in der Regel jedoch nicht erforderlich, da grundsätzlich die Kernfamilie insgesamt neu angesiedelt wird, Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des NesT-Programms in Deutschland anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

¹²⁹ Definition: Siehe Fussnote 118.

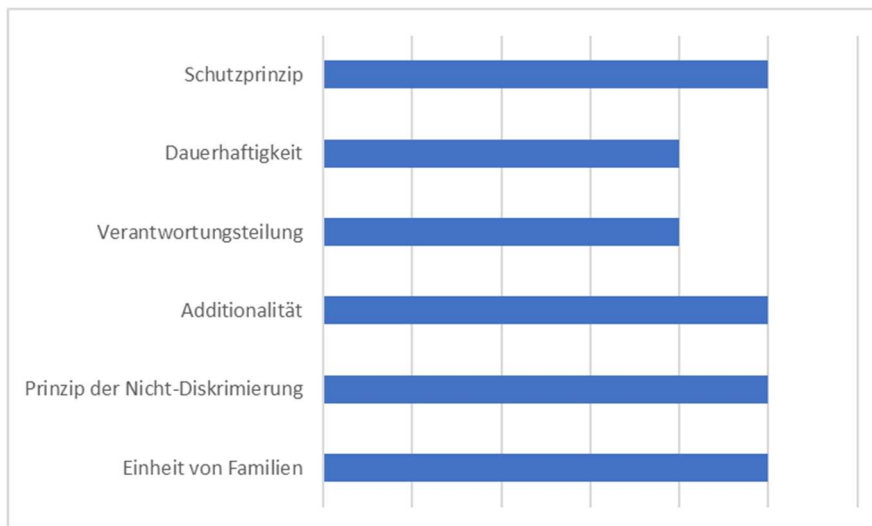


Abbildung 9 Einordnung des NestT-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.3.2. Irland: Community Sponsorship

Nach einer Pilotphase wurde im Jahr 2019 in Irland das Programm Community Sponsorship Ireland (CSI) eingeführt. Das Programm von der irischen Regierung in Zusammenarbeit mit kanadischen IRCC und zivilgesellschaftlichen Organisationen wie dem UNHCR, dem irischen Roten Kreuz, NASC (the Migrant and Refugee Rights Center), dem Irish Refugee Council und Amnesty International Ireland entwickelt. Es sieht vor, dass im Rahmen des bestehenden Resettlement-Verfahrens vom UNHCR registrierte Flüchtlinge identifiziert werden, die dann durch sogenannte Community Sponsorship Groups (CSGs), bestehend aus mindestens 5 Personen, finanziell und ideell unterstützt werden. Die Gruppe durchläuft ein Matching- und Überprüfungsverfahren, um sie mit einer Hilfsorganisation und einer Flüchtlingsfamilie zusammenzubringen. Jede CSG muss ihre finanzielle Tragfähigkeit nachweisen (10.000 EUR, davon 2.000 EUR als Sachmittel möglich) und verpflichtet sich in einer Vereinbarung, die Flüchtlinge zwei Jahre lang zu fördern und ihnen eine Unterkunft für diese Dauer zu vermitteln. Die Unterbringungskosten trägt der irische Staat, die Flüchtlinge erhalten Zugang zu einer Reihe von Sozialleistungen auf Grundlage der gleichen Anspruchskriterien wie für irische Staatsbürger. Die finanzielle Unterstützung der CSGs ist vor allem für die Deckung von allfälligen und unerwarteten Zusatzkosten (wie z.B. Übersetzerkosten, Kinderbetreuung, Arztkosten, die nicht von der Krankenversicherung gedeckt sind, etc.) vorgesehen.¹³⁰ Vor der Ankunft der Flüchtlinge werden durch die CSGs die Bereitstellung aller erforderlichen Unterstützungsleistungen im Detail geplant. Dies ist mit einem sogenannten „Settlement

¹³⁰ Siehe hierzu:

<http://www.integration.ie/en/ISEC/CSI%20-%20A%20Guide%20for%20Prospective%20Sponsors.pdf/Files/CSI%20-%20A%20Guide%20for%20Prospective%20Sponsors.pdf>

Plan¹³¹ nachzuweisen, der die Unterstützungsleistungen der CSG auflistet. Regionale Unterstützungsorganisationen aus dem NGO-Bereich (Regional Support Organisations (RSOs)) begleiten und unterstützen die CSGs bei diesem Prozess. Die Mitglieder von CSGs müssen vor der Aufnahme von Flüchtlingen darüber hinaus an einer Pflichtschulung teilnehmen, sich einer Überprüfung durch die Garda¹³² unterziehen, das E-Learning-Modul sowie alle anderen vorgeschriebenen Schulungen zum Thema Kinderbetreuung absolvieren und eine umfassende Erklärung zum Schutz von Kindern verfassen.

5.3.2.1. *Steckbrief*

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| Community Sponsorship, Irland | |
|-------------------------------|---|
| Massnahmentyp | Community Sponsorship Programm mit Resettlement Elementen |
| Zielgruppe | Resettlement Flüchtlinge |
| Anzahl Plätze | 100 pro Jahr ¹³³ |
| Umsetzungszeitraum | Seit 2019 |
| Kurzbeschreibung | Das Programm sieht die Unterstützung von besonders schutzbedürftigen, von UNHCR benannten Flüchtlingen durch CSGs vor. Die Aufnahme erfolgt im Rahmen des regulären staatlichen Resettlementverfahrens, zusätzliche Resettlementplätze werden für dieses Programm somit nicht geschaffen. Die CSGs verpflichten sich, die Unterbringung sowie die Integration der Flüchtlinge 2 Jahre lang zu unterstützen (finanziell und ideell). Jede CSG muss ihre finanzielle Tragfähigkeit nachweisen (10.000 EUR, davon 2.000 als Sachmittel möglich). |

5.3.2.2. *Operative Bausteine*

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten, sowie zur Prüfung der potentiellen Teilnehmer entsprechen dem Auswahlverfahren von

¹³¹ Siehe hierzu: <https://nascireland.org/sites/default/files/2019-09/CSI%20-%20SETTLEMENT%20PLAN%20LIVE%20FORM.pdf>

¹³² An Garda Síochána: Irische Nationalpolizei.

¹³³ Siehe hierzu: <https://www.gov.ie/en/publication/ede36-irish-refugee-protection-programme/#community-sponsorship-ireland>

Resettlement-Flüchtlingen durch den UNHCR nach humanitären Kriterien: UNHCR schlägt Personen zur Aufnahme vor und führt für die in Frage kommenden Flüchtlinge ein aufwändiges Auswahlverfahren durch. Um von einer Aufnahme profitieren zu können, muss die betroffene Person ausserhalb ihres Heimatlandes Schutz gesucht haben und damit als Flüchtling im Rahmen einer vom UNHCR durchgeführten Flüchtlingsstatusüberprüfung anerkannt sein.

- Verfahren: Die Flüchtlinge müssen zunächst beim UNHCR registriert und als Flüchtlinge anerkannt werden. Sie werden dann an die irischen Behörden verwiesen, die sie befragen und eine endgültige Entscheidung darüber treffen, ob ein Flüchtling zum Resettlement-Verfahren zugelassen wird oder nicht. Bevor diese Entscheidung getroffen wird, wird jeder Kandidat einer Sicherheitsüberprüfung durch die Garda¹³⁴ unterzogen, befragt und die Fingerabdrücke werden mit nationalen und internationalen Datenbanken abgeglichen.
- In Irland: Die Geflüchteten werden dezentral von CSGs aufgenommen und für zwei Jahre unterstützt. Die CSGs durchlaufen ein Matching- und Überprüfungsverfahren, um sie mit einer Hilfsorganisation und einer Flüchtlingsfamilie zusammenzubringen. RSOs unterstützen die CSGs. Der Aufenthaltsstatus, der den Flüchtlingen die Aufnahme von Arbeit gestattet, ist zunächst auf 1 Jahr befristet („Programme Refugee Status“)¹³⁵ und muss jedes Jahr erneuert werden. Nach 3 Jahren kann die Einbürgerung beantragt werden.

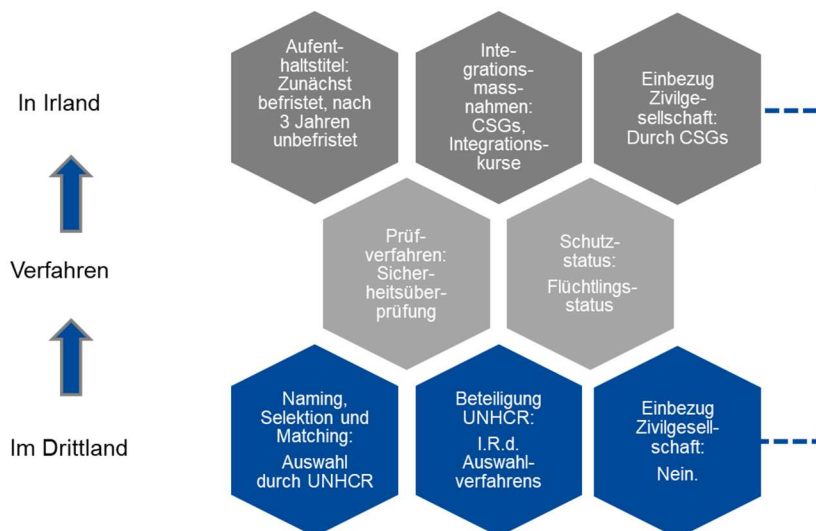


Abbildung 10 Einordnung des CSI-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

¹³⁴ Siehe Fussnote 15.

¹³⁵ Siehe hierzu:

https://www.citizensinformation.ie/en/moving_country/asylum_seekers_and_refugees/refugee_status_and_leave_to_remain/overview_people_granted_refugee_status.html#

5.3.2.3. *Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR*

Die Einordnung des CSI-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer am CSI Programm besitzen den internationalen Flüchtlingsstatus, das Schutzprinzip ist damit gewährleistet.
- Dauerhaftigkeit: Zunächst ist der Aufenthaltsstatus auf 1 Jahr befristet („Programme Refugee Status“) und muss jedes Jahr erneuert werden. Nach 3 Jahren kann die Einbürgerung beantragt werden. Die Durchlässigkeit hin zu längerfristigen Lösungen ist somit gewährleistet.
- Verantwortungsteilung: Die finanzielle Verantwortung wird zum Grossteil vom Staat (Unterkunftskosten, Lebenshaltungskosten) abgedeckt, CSGs tragen allfällige Zusatzkosten und den Aufwand für die ideelle Unterstützung der Flüchtlinge. Eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat und den beteiligten Bürgern und der Zivilgesellschaft ist somit gegeben.
- Additionalität: Die Plätze werden von der staatlichen Resettlement-Quote abgezogen, neue Plätze entstehen somit nicht, bestehende Zugänge werden zum Teil ersetzt. Die irische Regierung strebt jedoch mittel- bis langfristig Additionalität an.¹³⁶
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch UNHCR nach dessen Kriterien,¹³⁷ vor Ort und nach humanitären Gesichtspunkten. Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung ist damit erfüllt.
- Einheit von Familien: Der Nachzug der Kernfamilie¹³⁸ ist möglich, in der Regel jedoch nicht erforderlich, da grundsätzlich die Kernfamilie insgesamt neu angesiedelt wird, Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des CSI-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

¹³⁶ Siehe hierzu: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fhumd.2021.564084/full#B17>

¹³⁷ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/558c015e9/resettlement-criteria.html>

¹³⁸ Definition: Siehe Fussnote 118.

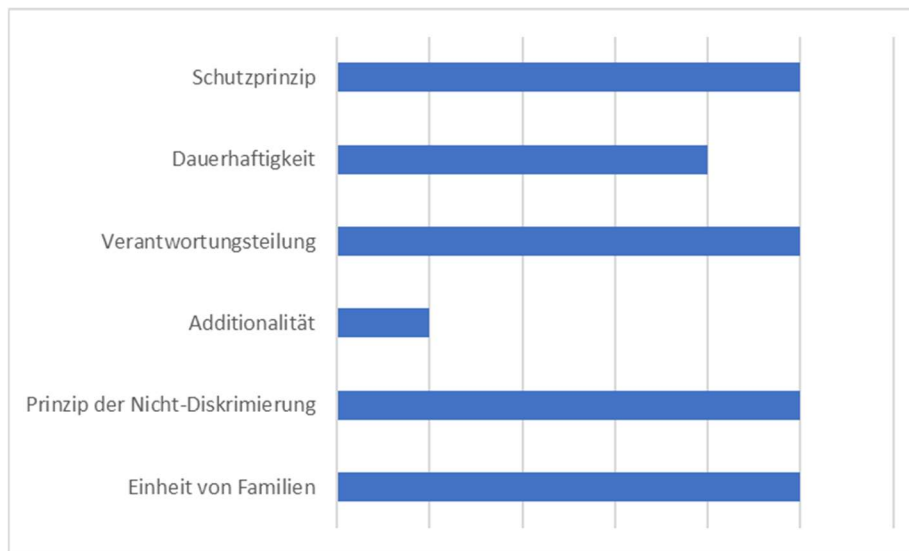


Abbildung 11 Einordnung des CSI-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.3.3. Kanada: Private Sponsorship of Refugees Program (PSRP)

Als erstes Programm dieser Art hat das PSRP seit 1979 die Beteiligung von kanadischen Bürgern und Personen mit ständigem Wohnsitz in Kanada an der Neuansiedlung von Menschen auf der Flucht ermöglicht. Das Programm ist als Reaktion auf die Ankunft vietnamesischer Flüchtlinge an der kanadischen Küste Mitte der 1970er Jahre entstanden. So verpflichtete sich die kanadische Regierung im Jahr 1979 für jeden Flüchtling, der von der kanadischen Öffentlichkeit finanziell oder anderweitig privat unterstützt wurde, einen Paten zu stellen. Zum ersten Mal beteiligte sich die Bevölkerung im ganzen Land an der Unterstützung von Flüchtlingen bei der Ansiedlung in Kanada mittels privater Patenschaften.

Das PSRP stützt sich nicht auf öffentliche Mittel, sondern alleine auf die finanzielle und ideelle Unterstützung der Sponsoren. In diesem Kontext ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Flüchtlinge für die Reisekosten nach Kanada aufkommen müssen und hierfür gegebenenfalls das Immigration Loans Programme (ILP) in Anspruch nehmen können.¹³⁹ Nach Ablauf des ersten Jahres werden, falls erforderlich, Sozialhilfeleistungen von der jeweiligen Provinz getragen.

Voraussetzung für ein solches Sponsoring ist allerdings die Mitgliedschaft in einer Sponsorengruppe, die unterschiedlich ausgeprägt sein kann: Zulässig sind sogenannte Groups of Five, bestehend aus mindestens fünf Mitgliedern, Sponsorship Agreement Holders (SAHs-meist Wohltätigkeitsorganisationen) oder Organisationen, die sich zur Teilnahme an einer Flüchtlingspatenschaft entschlossen haben und Erklärungen vorlegt, die belegen, dass sie in der Lage ist, die geforderten finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen (sogenannte

¹³⁹ Das ILP Darlehensprogramm bietet Flüchtlingen Zugang zu Finanzmitteln, die ihnen sonst nicht zur Verfügung stehen würden. Die Darlehen werden zur Deckung einer Reihe von Ausgaben verwendet, darunter die der Reise nach Kanada und andere mit der Neuansiedlung verbundene Kosten. Siehe hierzu: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/operational-bulletins-manuals/service-delivery/immigration-loans-program.html>

Community Sponsors). Diese Gruppen und Organisationen sammeln entweder Spenden oder setzen ihr persönliches Einkommen ein, um die gesponserte Person oder Familie während ihres ersten Jahres in Kanada zu versorgen und zu unterstützen. Die Sponsoren leiten durch Naming, d.h. durch die Benennung einer Person, die gesponsort werden soll, das Verfahren ein. Um von einer Group of Five oder einem Community Sponsor unterstützt zu werden, muss der Begünstigte bereits über einen Flüchtlingsstatus (Refugee Status Determination, RSD) verfügen. Ein RSD bedeutet, dass eine autorisierte Stelle festgestellt hat, dass eine Person die Flüchtlingsdefinition erfüllt. Bei dieser autorisierten Stelle kann es sich um UNHCR oder die Regierung des Landes handeln, in dem der Flüchtling derzeit lebt (d. h. ein ausländischer Staat).¹⁴⁰ Geflüchtete ohne einen vom UNHCR oder einem ausländischen Staat anerkannten Flüchtlingsstatus können nur von einer Sponsoring Agreement Group unterstützt werden. Sobald die Geflüchteten als Teilnehmer des PSRP in Kanada eingetroffen sind, erhalten sie einen unbefristeten Aufenthaltstitel.

5.3.3.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| PSRP, Kanada | |
|--------------------|---|
| Massnahmentyp | Community Sponsorship Programm |
| Zielgruppe | Vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge (Group of Five, Community Sponsor), Geflüchtete ohne einen vom UNHCR oder einem ausländischen Staat anerkannten Flüchtlingsstatus können nur von einem SAH unterstützt werden |
| Anzahl Plätze | 300.000 (seit 1979) |
| Umsetzungszeitraum | Seit 1979 |
| Kurzbeschreibung | Das Programm sieht die Unterstützung von Menschen auf der Flucht durch zivilgesellschaftliche Akteure (Group of Five, Community Sponsor oder SAH) vor. Die Unterstützung ist auf die Dauer von einem Jahr angelegt, bzw. so lange, bis die unterstützten Personen sich selbst versorgen können, je nachdem, was zuerst eintritt. Die Aufnahme erfolgt zwar im Rahmen des regulären staatlichen Resettlementverfahrens, die PSRP-Plätze werden jedoch zur staatlichen Resettlement-Quote addiert und es werden so de facto |

¹⁴⁰ Siehe hierzu: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/guide-private-sponsorship-refugees-program/section-2.html>

| | |
|--|--|
| | zusätzliche Resettlementplätze geschaffen. Die Sponsoren verpflichten sich, für die Unterbringungskosten und die Lebenshaltungskosten der Begünstigten aufzukommen und ihnen bei der Integration behilflich zu sein. |
|--|--|

5.3.3.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Auswahl erfolgt durch das Naming, d.h. das Benennen des Geflüchteten durch die Sponsorengruppe. Um von einer Group of Five oder einem Community Sponsor unterstützt zu werden, muss der Begünstigte bereits im Drittland über einen Flüchtlingsstatus verfügen (s.o.). Ein Beamter in einem IRCC-Büro im Drittland trifft die endgültige Entscheidung darüber, ob eine Person eine dieser Definitionen erfüllt und somit für eine Neuansiedlung in Frage kommt. Die Entscheidung über die Eignung basiert in der Regel auf einem Gespräch mit dem Antragsteller, den vom Antragsteller und der unterstützenden Gruppe eingereichten Unterlagen und zusätzlichen Informationen, die dem Beamten zur Verfügung stehen (z. B. aktualisierte Länderbedingungen).
- Verfahren: Um für ein Sponsoring im Rahmen des PSRP akzeptiert zu werden, muss der Geflüchtete die medizinische Untersuchung sowie die Sicherheits- und Zulässigkeitsprüfungen bestehen. Darüber hinaus wird geprüft, ob der Teilnehmende in der Lage ist, sich erfolgreich in Kanada niederzulassen.
- In Kanada: Die Geflüchteten werden dezentral von den Sponsoren aufgenommen und bis zu einem Jahr finanziell und ideell von diesen unterstützt. Der Staat beteiligt sich nicht an dieser Unterstützung. Der Aufenthaltsstatus ist unbefristet.

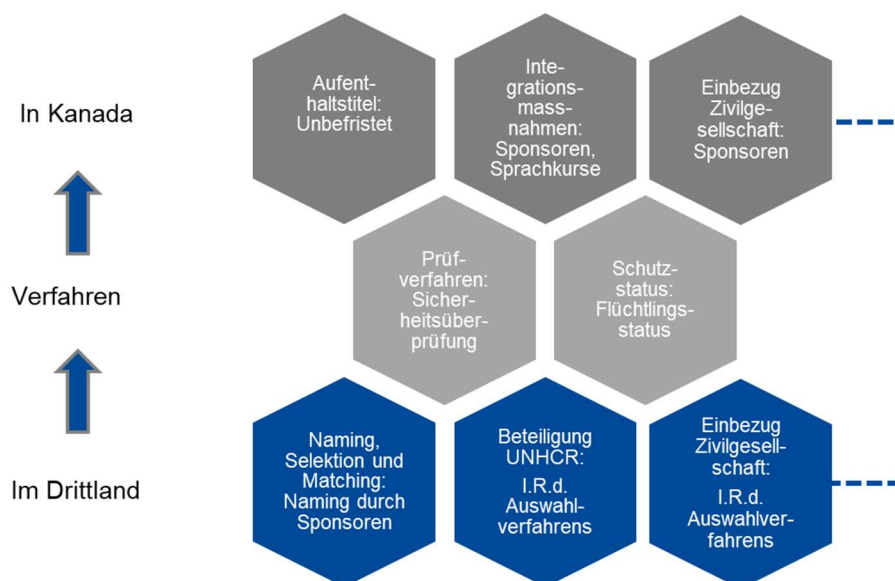


Abbildung 12 Operative Bausteine PSRP, Kanada

5.3.3.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des PSRP anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer am PSRP besitzen teilweise (Groups of Five, Community Sponsors) den internationalen Flüchtlingsstatus, das Schutzprinzip ist für diese Flüchtlinge damit gewährleistet.
- Dauerhaftigkeit: Es wird Anfang an ein unbefristeter Aufenthaltsstatus gewährt, eine dauerhafte Lösung ist somit gewährleistet.
- Verantwortungsteilung: Die finanzielle Verantwortung liegt im ersten Jahr alleine bei den Sponsoren. Eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat, den beteiligten Bürgern und der Zivilgesellschaft ist im ersten Jahr somit nicht gegeben. In den Folgejahren kommen im Fall der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der Flüchtlinge die Provinzen für die Sozialhilfeleistungen auf, so dass dann wiederum eine Verantwortungsteilung gegeben wäre.
- Additionalität: Die PSRP-Plätze werden zur staatlichen Resettlement-Quote addiert und es werden so de facto zusätzliche Plätze und Zugänge geschaffen.¹⁴¹
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Das Naming erfolgt durch die Sponsoren, so dass das Programm nicht für alle Personen gleichsam zugänglich ist. Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung ist damit nicht eingehalten.
- Einheit von Familien: Der Nachzug der Kernfamilie¹⁴² ist möglich, in der Regel jedoch nicht erforderlich, da grundsätzlich die Kernfamilie insgesamt neu angesiedelt wird, Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des PSRP anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

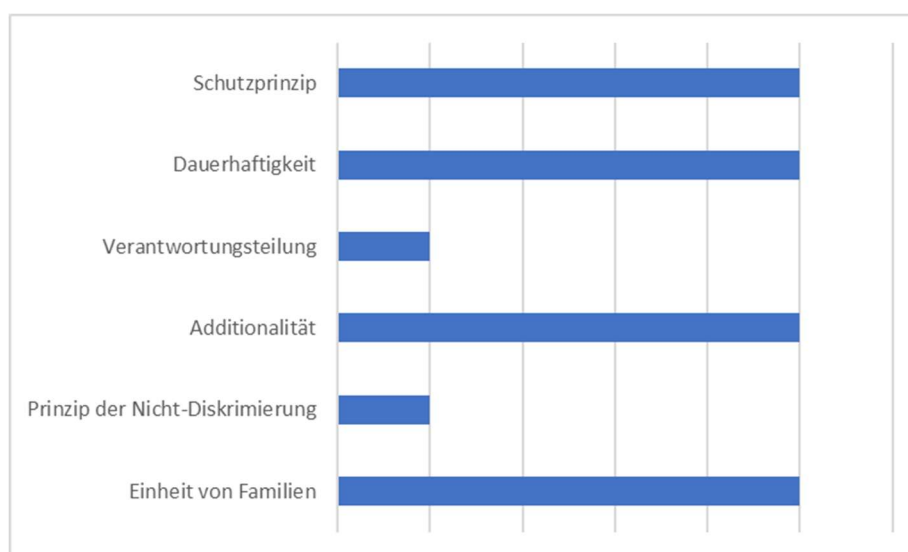


Abbildung 13 Einordnung des PSRP anhand der UNHCR Grundprinzipien

¹⁴¹ Hyndman/ Payne/ Jimenez 2017.

¹⁴² Definition: Siehe Fussnote 118.

5.3.4. Kanada: Blended Visa Office Referred Program (BVOR)

Das BVOR-Programm funktioniert ähnlich wie das oben beschriebene PSRP: Verschiedene zivilgesellschaftliche Gruppen (Group of Five, Community Sponsor oder SAHs) können die Unterstützung eines Geflüchteten übernehmen. Im Rahmen des BVOR-Programms werden jedoch nur Flüchtlingen zugelassen, die von UNHCR als Resettlement-Flüchtlinge identifiziert wurden und an IRCC verwiesen wurden. Im Gegensatz zu dem PSRP handelt es sich bei dem BVOR-Programm um ein Programm, in dem sich die Sponsoren und IRCC die entstehenden Kosten der ersten zwölf Monate teilen. So erhalten Flüchtlinge unter diesem Programm von der kanadischen Regierung über das Resettlement Assistance Program (RAP) sechs Monate lang nach ihrer Ankunft (in den Monaten 2-7) finanzielle Unterstützung. Private Sponsoren bieten weitere 6 Monate finanzielle Unterstützung (in Monat 1 und in den Monaten 8-12) und übernehmen die anfänglichen Anlaufkosten. Wie beim PSRP erhalten die Geflüchteten auch in Rahmen des BVOR-Programms einen unbefristeten Aufenthaltsstatus.

5.3.4.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| BVOR, Kanada | |
|--------------------|---|
| Massnahmentyp | Community Sponsorship Programm mit Resettlement Elementen |
| Zielgruppe | Resettlement-Flüchtlinge |
| Anzahl Plätze | 9.008 bis 2019 |
| Umsetzungszeitraum | Seit 2013 |
| Kurzbeschreibung | Das Programm sieht die Unterstützung von besonders schutzbedürftigen, von UNHCR benannten Flüchtlingen durch zivilgesellschaftliche Akteure vor. Die Unterstützung ist für die Dauer von einem Jahr angelegt. Die Aufnahme erfolgt im Rahmen des regulären staatlichen Resettlementverfahrens, zusätzliche Resettlementplätze werden für dieses Programm nicht geschaffen. Die Sponsoren verpflichten sich, für die Unterbringungskosten und die Lebenshaltungskosten der Flüchtlinge aufzukommen und ihnen bei der Integration behilflich zu sein. Der Kanadische Staat beteiligt sich zu 50% an der finanziellen Unterstützung der Flüchtlinge. |

5.3.4.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten, sowie zur Prüfung der potentiellen Teilnehmer entsprechen dem Auswahlverfahren von Resettlement-Flüchtlingen durch den UNHCR nach humanitären Kriterien: UNHCR schlägt Personen zur Aufnahme vor und führt für die in Frage kommenden Flüchtlinge ein aufwändiges Auswahlverfahren durch. Um von einer Aufnahme profitieren zu können, muss die betroffene Person ausserhalb ihres Heimatlandes Schutz gesucht haben und damit als Flüchtling im Rahmen einer vom UNHCR durchgeführten Flüchtlingsstatusüberprüfung anerkannt sein.
- Verfahren: Die Flüchtlinge müssen zunächst beim UNHCR registriert und dann als Flüchtlinge anerkannt werden. Sie werden dann an IRCC verwiesen, die sie befragt und eine endgültige Entscheidung darüber trifft, ob ein Flüchtling zum Resettlement-Verfahren zugelassen wird oder nicht. Zudem muss der Geflüchtete die medizinische Untersuchung sowie die Sicherheits- und Zulässigkeitsprüfungen bestehen.
- In Kanada: Die Geflüchteten werden dezentral von den Sponsoren aufgenommen und bis zu einem Jahr ideell und bis zu 6 Monaten finanziell von diesen unterstützt. Der Staat beteiligt sich zu 50% an dieser Unterstützung. Der Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge ist unbefristet.

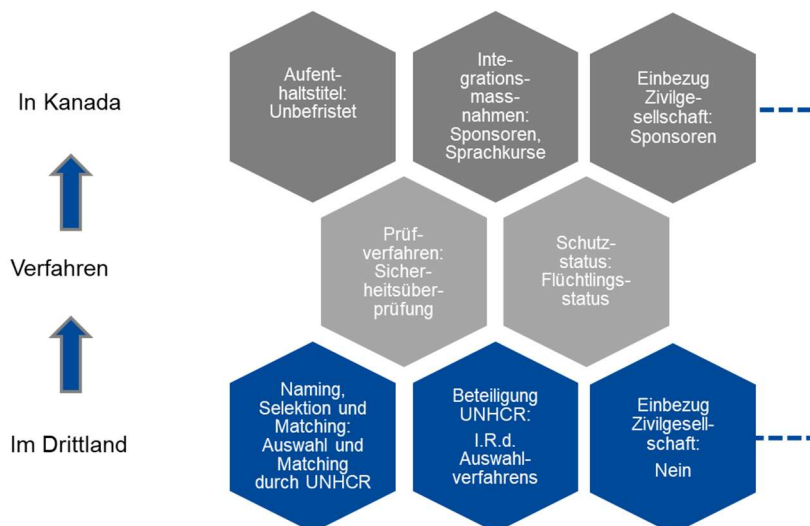


Abbildung 14 Operative Bausteine BVOR, Kanada

5.3.4.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des BVOR-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer am BVOR sind Resettlement-Flüchtlinge und besitzen den internationalen Flüchtlingsstatus, das Schutzprinzip ist für diese Flüchtlinge damit gewährleistet.
- Dauerhaftigkeit: Es wird von Anfang an ein unbefristeter Aufenthaltsstatus gewährt, eine dauerhafte Lösung ist somit gewährleistet.
- Verantwortungsteilung: Der kanadische Staat beteiligt sich an der Hälfte der entstehenden Kosten in den ersten 12 Monaten. Eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat, den beteiligten Bürgern und der Zivilgesellschaft ist somit gegeben.
- Additionalität: Die Plätze des BVOR-Programms werden von der staatlichen Resettlement-Quote abgezogen, neue Plätze entstehen somit nicht, bestehende Zugänge werden zum Teil ersetzt.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch UNHCR vor Ort und nach humanitären Kriterien, das Prinzip der Nicht-Diskriminierung ist damit erfüllt.
- Einheit von Familien: Der Nachzug der Kernfamilie¹⁴³ ist möglich, in der Regel jedoch nicht erforderlich, da grundsätzlich die Kernfamilie insgesamt neu angesiedelt wird, Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des BVOR-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

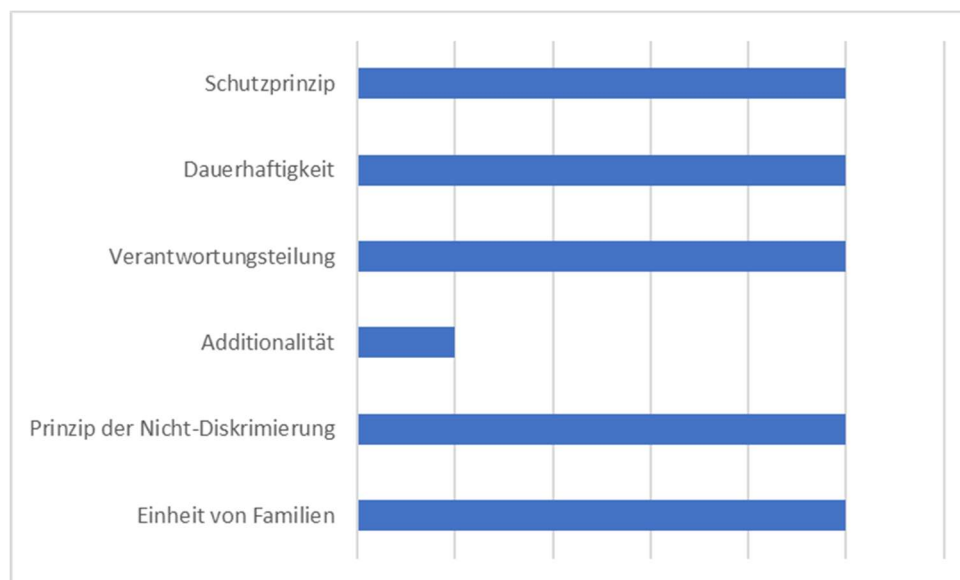


Abbildung 15 Einordnung des BVOR-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.3.5. Neuseeland: Community Sponsored Refugee Resident Visa (CORS)

Das CORS-Programm wurden in Neuseeland im Jahr 2018 in einem Pilotprojekt eingeführt, in dessen Rahmen 25 Flüchtlinge mit internationalem Flüchtlingsstatus im Alter zwischen 18 und

¹⁴³ Definition: Siehe Fussnote 118.

45 Jahren in Neuseeland neu angesiedelt wurden.¹⁴⁴ Die Flüchtlinge wurden dabei im Rahmen von Patenschaften durch verschiedene kirchliche Organisationen¹⁴⁵, die im Vorfeld von der neuseeländischen Einwanderungsbehörde (Immigration New Zealand – INZ) überprüft und für die Teilnahme am Pilotprojekt zugelassen wurden, bei der Ansiedlung unterstützt. Diese Organisationen verpflichteten sich, die Flüchtlinge für eine Dauer von zwei Jahren zu unterstützen und ihnen Reise-, Wohn-, Niederlassungs- und Beschäftigungshilfe zu gewähren. Dabei konnten entweder die Paten direkt bereits vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge selbst benennen oder UNHCR bitten, potentielle Resettlement-Kandidaten zur Teilnahme am Pilotprojekt an INZ zu verweisen. Die im Rahmen des CORS-Programms gewährten Plätze ergänzen die bestehenden Flüchtlingskontingente Neuseelands.¹⁴⁶

Im Jahr 2020 hat die neuseeländische Regierung beschlossen, das CORS-Pilotprojekt um weitere drei Jahre vom 1. Juli 2021 bis zum 30. Juni 2024 zu verlängern und damit maximal weitere 150 gesponserte Flüchtlinge (50 Flüchtlinge pro Haushaltsjahr) in Neuseeland anzusiedeln.¹⁴⁷

5.3.5.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| CORS, Neuseeland | |
|--------------------|--|
| Massnahmentyp | Community Sponsorship Programm mit Resettlement Elementen |
| Zielgruppe | Resettlement-Flüchtlinge |
| Anzahl Plätze | 25 (Pilotprojekt 2018), 150 Verlängerung Pilotprojekt (2021-2024) |
| Umsetzungszeitraum | Seit 2018 |
| Kurzbeschreibung | Das Pilotprojekt sieht die finanzielle und soziale Unterstützung von anerkannten Flüchtlingen im Alter zwischen 18 und 45 Jahren durch ausgesuchte Organisationen vor. Diese Unterstützung ist für die Dauer von zwei Jahren angelegt und umfasst neben der finanziellen |

¹⁴⁴ Siehe hierzu: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/visa-factsheet/community-sponsored-refugee-resident-visa>

¹⁴⁵ Caritas Aotearoa New Zealand (Wellington), Gleniti Baptist Church (Timaru), Society of St Vincent de Paul (Nelson), siehe hierzu: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/visa-factsheet/community-sponsored-refugee-resident-visa>
South West Baptist Church (Christchurch)

¹⁴⁶ Siehe hierzu: <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/visa-factsheet/community-sponsored-refugee-resident-visa>

¹⁴⁷ Siehe hierzu: <https://www.immigration.govt.nz/documents/refugees/refugee-sponsorship-programme-outline.pdf>

| | |
|--|---|
| | Unterstützung Reise-, Wohn-, Niederlassungs- und Beschäftigungshilfe durch die Sponsoren. Die durch das Pilotprojekt geschaffenen Aufnahmeplätze ergänzen das staatliche Flüchtlingskontingent. |
|--|---|

5.3.5.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten, sowie zur Prüfung der potentiellen Teilnehmer entsprechen dem Auswahlverfahren von Resettlement-Flüchtlings durch den UNHCR nach humanitären Kriterien: Um von einer Aufnahme profitieren zu können, muss die betroffene Person ausserhalb ihres Heimatlandes Schutz gesucht haben und damit als Flüchtling im Rahmen einer vom UNHCR durchgeführten Flüchtlingsstatusüberprüfung anerkannt sein.
- Verfahren: Die Flüchtlinge müssen zunächst beim UNHCR registriert und dann als Flüchtlinge anerkannt werden. Sie werden dann entweder direkt von den Sponsoren ausgesucht oder an INZ zur Teilnahme am Pilotprojekt verwiesen. Die teilnehmenden Flüchtlinge werden einer Sicherheits- und Gesundheitsüberprüfung unterzogen. Überprüft wird im Verfahren zudem, ob die potentiellen Teilnehmer über die erforderlichen Sprachkenntnisse in Englisch und über einen Hochschulabschluss oder alternativ über eine dreijährige Berufserfahrung verfügen.
- In Neuseeland: Die Flüchtlinge werden von den Sponsorenorganisationen zwei Jahre lang finanziell und sozial unterstützt. Der Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge ist unbefristet.

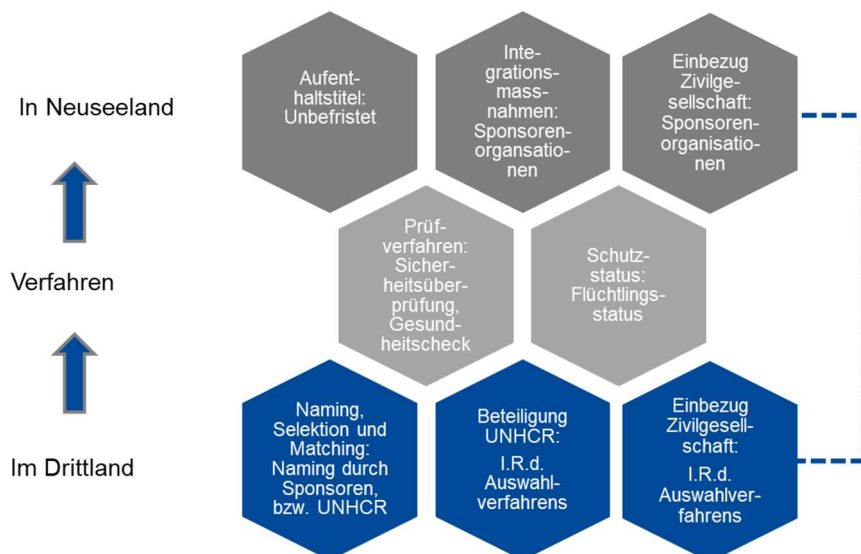


Abbildung 16 Operative Bausteine CORS, Neuseeland

5.3.5.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des CORS-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer am CORS sind Resettlement-Flüchtlinge und besitzen den internationalen Flüchtlingsstatus, das Schutzprinzip ist für diese Flüchtlinge damit gewährleistet.
- Dauerhaftigkeit: Es wird von Anfang an ein unbefristeter Aufenthaltsstatus gewährt, eine dauerhafte Lösung ist somit gewährleistet.
- Verantwortungsteilung: Die Sponsorenorganisationen tragen die Kosten in den ersten beiden Jahren allein. Eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat und den beteiligten Organisationen der Zivilgesellschaft ist in dieser Zeit somit nicht gegeben.
- Additionalität: Die Plätze des CORS-Programms ergänzen die staatliche Flüchtlingsquote, neue Plätze werden somit geschaffen.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die erste Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch UNHCR vor Ort und nach humanitären Kriterien. Allerdings sind die von INZ definierten zusätzlichen erforderlichen Kriterien (Alter (18-45), Englischkenntnisse und abgeschlossenes Studium bzw. dreijährige Berufserfahrung) recht eng, so dass das Prinzip der Nicht-Diskriminierung in diesem Programm nicht sehr stark ausgeprägt ist.
- Einheit von Familien: Der Nachzug der Kernfamilie¹⁴⁸ ist möglich, in der Regel jedoch nicht erforderlich, da grundsätzlich die Kernfamilie insgesamt neu angesiedelt wird, Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des CORS-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

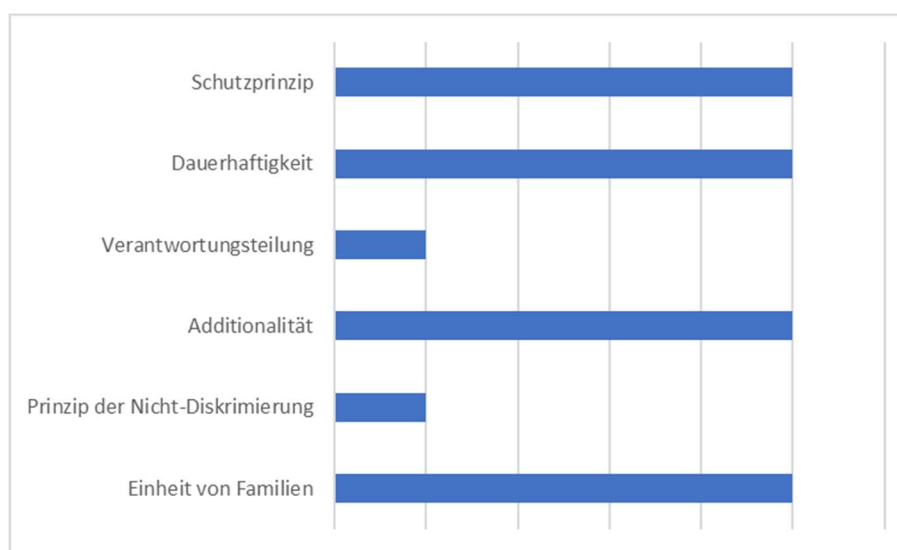


Abbildung 17 Einordnung des CORS-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

¹⁴⁸ Definition: Siehe Fussnote 118.

5.3.6. Vereinigtes Königreich: Community Sponsorship Scheme

Community Sponsorship ist seit 2016 ein fester Bestandteil des Resettlement-Programms der britischen Regierung. Es ermöglicht sogenannten Community Sponsorship Scheme (CSS)-Groups, die den Status einer gemeinnützigen Organisation oder Firma (wie z.B. Wohlfahrtsverbände, Glaubensgemeinschaften und Unternehmen) innehaben müssen, Patenschaften für Flüchtlingsfamilien zu übernehmen, um sie nach ihrer Ankunft zu unterstützen und ihnen zu helfen, sich schneller in ihr neues Leben einzufinden. Die CSS-Groups verpflichten sich, den Geflüchteten eine Unterkunft für die Dauer von zwei Jahren zu vermitteln und diese ein Jahr lang ideell bei der Integration zu unterstützen. Sie nehmen die Geflüchteten am Flughafen in Empfang, sorgen für eine herzliche Begrüßung und kulturelle Orientierung, unterstützen den Zugang zu medizinischen und sozialen Diensten, geben Englischunterricht, helfen den Flüchtlingen bei der Orientierung in den staatlichen Sozialsystemen und unterstützen sie auf dem Weg zu Beschäftigung und Selbstständigkeit. Die Flüchtlinge erhalten staatliche Leistungen und können eine Arbeit aufnehmen, wenn sie dazu in der Lage sind. Die CSS-Groups müssen zudem einen Nachweis darüber erbringen, dass sie über ausreichende finanzielle Mittel (9.000 £) verfügen, um die Zusatzkosten (z.B. für Dolmetscherdienste, öffentliche Verkehrsmittel, Einrichtungsgegenstände, etc.) zu tragen, die bei der Integration der Geflüchteten entstehen können.¹⁴⁹ Die Einzelheiten der vorgesehenen Unterstützung durch die CSS-Groups müssen in einem sogenannten Resettlement-Plan nachgewiesen werden. Zudem muss die jeweilige örtliche Verwaltung dem Sponsorship-Vorhaben zustimmen.¹⁵⁰

CSS-Groups werden von Reset, einer zentralen Struktur zur Unterstützung der Sponsoren, ausgebildet und während der Teilnahme am Programm begleitet.¹⁵¹

5.3.6.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| Community Sponsorship, Vereinigtes Königreich | |
|---|---|
| Massnahmentyp | Community Sponsorship Programm mit Resettlement Elementen |
| Zielgruppe | Resettlement Flüchtlinge |
| Anzahl Plätze | Über 500 |

¹⁴⁹ Siehe hierzu:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/694789/MiniGuide_16th_June.pdf

¹⁵⁰ Siehe hierzu:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/964199/2018-12-04_Community_Sponsorship_Guidance.pdf

¹⁵¹ Siehe hierzu: <https://resetuk.org/about/about-reset>

| | |
|--------------------|---|
| Umsetzungszeitraum | Seit 2016 |
| Kurzbeschreibung | Das Programm sieht die Unterstützung von besonders schutzbedürftigen, vom UNHCR benannten Flüchtlingen durch CSS-Groups vor. Die Aufnahme erfolgt im Rahmen des regulären staatlichen Resettlementverfahrens, zusätzliche Resettlementplätze werden für dieses Programm nicht geschaffen. Die CSS-Groups verpflichten sich, den Flüchtlingen eine Unterkunft zu vermitteln, die für 2 Jahre vom Staat finanziert wird. Die finanzielle Unterstützung, die über die Unterbringungskosten und die Lebenserhaltungskosten hinaus geht, ist von den CSS-Groups zu erbringen. Diese müssen nachweisen, dass sie über einen Mindestbetrag von £9.000 verfügen, um diese Unterstützung zu gewährleisten. Daneben wird von den CSS-Groups Unterstützung bei der Integration der Flüchtlinge erwartet. |

5.3.6.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten, sowie zur Prüfung der potentiellen Teilnehmer entsprechen dem Auswahlverfahren von Resettlement-Flüchtlingen durch den UNHCR nach humanitären Kriterien: UNHCR schlägt Personen zur Aufnahme vor und führt für die in Frage kommenden Flüchtlinge ein aufwändiges Auswahlverfahren durch. Um von einer Aufnahme profitieren zu können, muss die betroffene Person ausserhalb ihres Heimatlandes Schutz gesucht haben und damit als Flüchtling im Rahmen einer vom UNHCR durchgeführten Flüchtlingsstatusüberprüfung anerkannt sein.
- Verfahren: Die Flüchtlinge müssen zunächst beim UNHCR registriert und dann als Flüchtlinge anerkannt werden. Sie werden dann an die britischen Behörden verwiesen, die sie befragen und eine endgültige Entscheidung darüber treffen, ob ein Flüchtling zum Resettlement-Verfahren zugelassen wird oder nicht. Bevor diese Entscheidung getroffen wird, wird jeder Kandidat einer Sicherheitsüberprüfung durch das Home Office¹⁵² unterzogen, befragt und die Fingerabdrücke werden mit nationalen und internationalen Datenbanken abgeglichen.

¹⁵² Innenministerium des Vereinigten Königreichs.

- Im Vereinigten Königreich: Die Geflüchteten werden dezentral von CSS-Groups aufgenommen und für zwei Jahre unterstützt. Die CSS-Groups durchlaufen ein Matching- und Überprüfungsverfahren, um sie mit Geflüchteten zusammenzubringen. Reset bildet die CSS-Groups vor der Aufnahme aus und unterstützt sie während der Programmteilnahme. Der Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge ist unbefristet, nach 5 Jahren besteht die Möglichkeit, nach den geltenden Regeln und Überprüfungen die britische Staatsbürgerschaft zu beantragen.

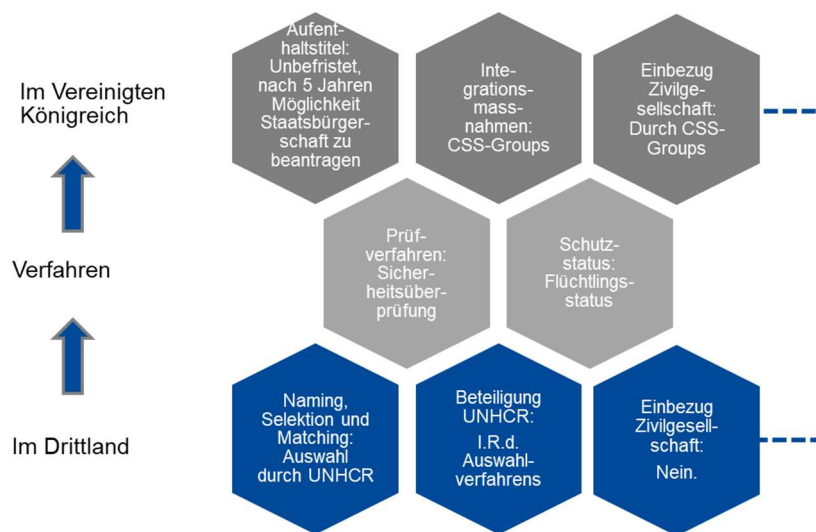


Abbildung 18 Operative Bausteine Community Sponsorship, Vereinigtes Königreich

5.3.6.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des CSS-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip:** Die Teilnehmer am Community Sponsorship Programm besitzen den internationalen Flüchtlingsstatus, das Schutzprinzip ist damit gewährleistet.
- Dauerhaftigkeit:** Es wird von Anfang an ein unbefristeter Aufenthaltsstatus gewährt. Nach 5 Jahren kann die britische Staatsbürgerschaft beantragt werden.
- Verantwortungsteilung:** Die finanzielle Verantwortung wird zum Grossteil vom Staat (Unterkunftskosten, Lebenshaltungskosten) abgedeckt, CSS-Groups tragen allfällige Zusatzkosten und den Aufwand für die ideelle Unterstützung der Flüchtlinge. Eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat und den beteiligten Bürgern und der Zivilgesellschaft ist somit gegeben.

- **Additionalität:** Die Plätze werden von der staatlichen Resettlement-Quote abgezogen, neue Plätze entstehen somit nicht, bestehende Zugänge werden zum Teil ersetzt. Mittelfristig ist jedoch eine Additionalität angestrebt.¹⁵³
- **Prinzip der Nicht-Diskriminierung:** Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch UNHCR vor Ort und nach humanitären Kriterien, das Prinzip der Nicht-Diskriminierung ist damit erfüllt.
- **Einheit von Familien:** Der Nachzug der Kernfamilie¹⁵⁴ ist möglich, in der Regel jedoch nicht erforderlich, da grundsätzlich die Kernfamilie insgesamt neu angesiedelt wird, Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des CSS-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

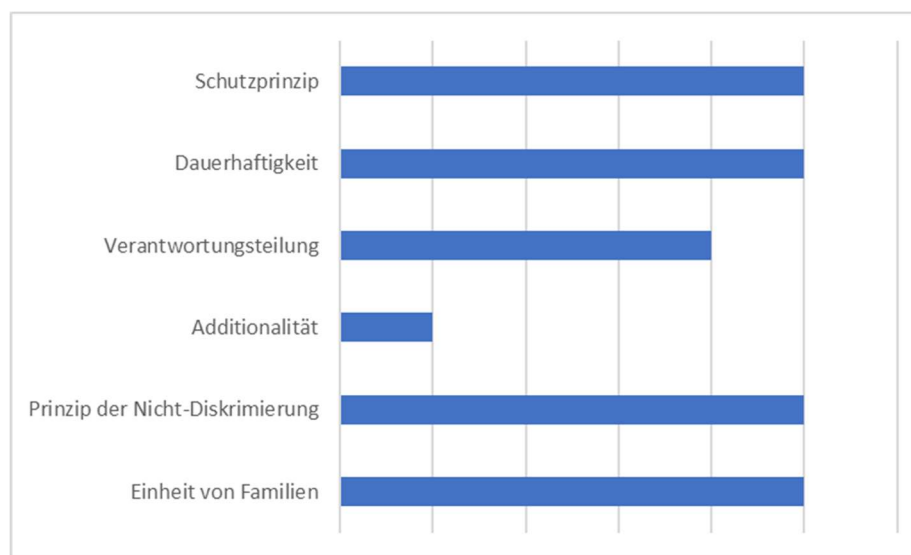


Abbildung 19 Einordnung des CSS-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.4. Ausbildungs- und berufsorientierte Programme

Zu den ausbildungsbasierten Programmen gehören private, kommunale oder institutionelle Stipendien, Lehrstellen und Praktikantenprogramme. Zivilgesellschaft, Universitäten und staatliche Stellen können an der Entwicklung und Finanzierung von massgeschneiderten Bildungs- oder Stipendienprogrammen beteiligt werden. Zu den wesentlichen Bestandteilen solcher Programme gehören Finanzierung von Reise, Unterkunft und Verpflegung, Studiengebühren, Sprachunterricht, kulturelle Orientierung und psychosoziale Unterstützung. Während oder nach Abschluss des Programms haben die Studenten in manchen Ländern die Möglichkeit, Asyl zu beantragen oder eine Verlängerung ihres Studiums zu beantragen. Auch

¹⁵³ Siehe u.a. hierzu: <https://resetuk.org/news-and-campaigns/news/five-things-we-want-to-see-in-the-home-office-s-resettlement-plans>

¹⁵⁴ Definition: Siehe Fussnote 118.

ist es in einigen Ländern möglich, dass Studierende eine Beschäftigung aufnehmen und/oder ihren Aufenthaltstitel umwandeln.¹⁵⁵

Daneben können berufsbasierte Programme einen komplementären Zugangsweg darstellen. So können Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen auf der Flucht dazu beitragen, dass ihnen wieder die Möglichkeit eingeräumt wird, ein unabhängiges, produktives Leben zu führen und einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen. Daneben können solche Beschäftigungsmöglichkeiten auch dazu beitragen, einen Mangel an Arbeitskräften oder Qualifikationen im Aufnahmeland zu beheben und die Aussichten auf einen nachhaltigen Wiederaufbau nach einem Konflikt im Herkunftsland verbessern.

Ausbildungs- und berufsbasierte Programme bieten den Geflüchteten normalerweise angemessene Garantien, insbesondere ordnungsgemässe Reisepapiere und legale Einreise- und Aufenthaltsregelungen für die Dauer ihres Studiums, Praktikums oder ihrer beruflichen Tätigkeit.

5.4.1. Australien: Talent Beyond Boundaries (TBB)

Im Jahr 2016 hat die NGO Talent Beyond Boundaries ein Programm für Menschen auf der Flucht entwickelt, die an internationalen Arbeitsmöglichkeiten interessiert sind. Dieses Programm besteht aus zwei Hauptkomponenten, nämlich:

- Dem "Skills Matching" mit potenziellen Arbeitgebern, einschliesslich eines umfassenden Rekrutierungsservices mit einem Talentkatalog, Vorstellungsgesprächen, Tests und Kompetenzüberprüfung und
- Der Unterstützung von Bewerbern und Arbeitgebern bei den Migrationsprozessen im Zielland.

Eine formale Anerkennung des Flüchtlingsstatus durch das UNHCR ist für Bewerber nicht erforderlich, vielmehr wird davon ausgegangen, dass Syrer, die sich in Jordanien und im Libanon aufhalten, aufgrund der Bedingungen im Herkunftsland Flüchtlinge sind. Jenseits dieser Anspruchsgrenze gibt es keine Überlegungen zur Gefährdung, da der Fokus hier eher auf den Fähigkeiten der Teilnehmenden liegt. Die Bewerber reisen mit einem meist kurzfristigen Arbeitsvisum ein, das an die Dauer des Beschäftigungsverhältnisses geknüpft ist.

5.4.1.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| TBB, Australien | |
|-----------------|--|
| Massnahmentyp | Ausbildungs- und berufsbasiertes Programm |
| Zielgruppe | Teilnahmeberechtigt sind Personen, die internationalen Schutz benötigen, einschliesslich Flüchtlinge und Menschen, die vor |

¹⁵⁵ Siehe hierzu: <https://www.refworld.org/docid/5cebf3fc4.html>

| | |
|--------------------|--|
| | Konflikten und allgemeiner Gewalt fliehen, sowie staatenlose Menschen. Eine formale Anerkennung des Flüchtlingsstatus ist nicht erforderlich. |
| Anzahl Plätze | 100 |
| Umsetzungszeitraum | Pilotprojekt 2018-2019 |
| Kurzbeschreibung | Das Programm besteht aus zwei Hauptkomponenten Komponenten: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Skills Matching mit potenziellen Arbeitgebern (einschliesslich eines vollständigen Rekrutierungsservice mit Vorstellungsgesprächen, Tests und Kompetenzüberprüfung); ▪ Unterstützung von Bewerbern und Arbeitgebern bei den Migrationsprozessen im Zielland. |

5.4.1.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Auswahl der Kandidaten mittels Talentkatalog, Vorbereitung der Reise durch TBB.
- Verfahren: Reguläres Verfahren zur Erteilung eines Arbeitsvisums in Australien.
- In Australien: Vermittlung an einen Arbeitgeber durch TBB.

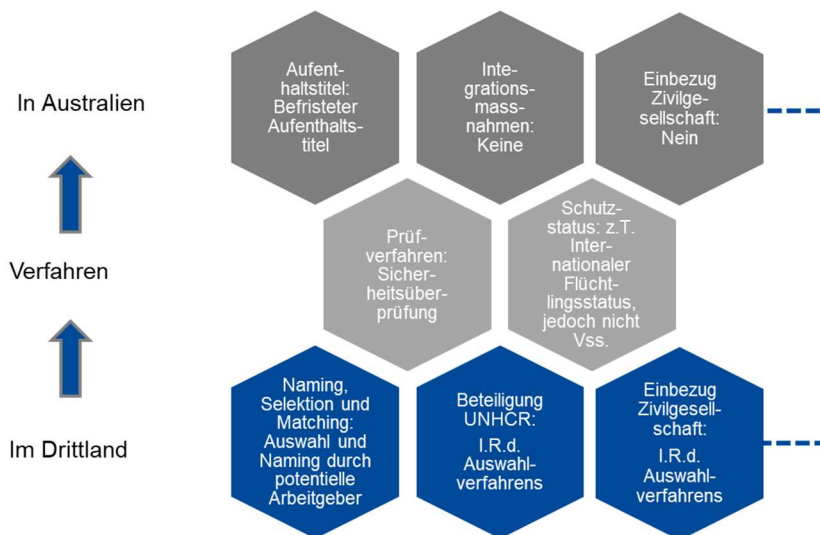


Abbildung 20 Operative Bausteine TBB, Australien

5.4.1.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des TBB-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Anspruchsberechtigung auf der Annahme, dass Syrer, die sich in Jordanien und im Libanon aufhalten, aufgrund der Bedingungen im Herkunftsland

Flüchtlinge sind. Jenseits dieser Anspruchsgrenze gibt es keine Überlegungen zur Schutzbedürftigkeit.

- Dauerhaftigkeit: Nicht gegeben, da nur kurzfristige Arbeitsvisa erteilt werden.
- Verantwortungsteilung: Der australische Staat beteiligt sich nicht an dem Programm, so dass keine Verantwortungsteilung gegeben ist.
- Additionalität: Teilweise nicht gegeben, da Teilnehmer am staatlichen Resettlement auch von dieser Massnahme profitieren können, so dass deren Plätze von der staatlichen Resettlement Quote abgezogen werden könnten.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt alleine aufgrund der Fähigkeiten und Qualifizierung. Aspekte wie Schutzbedürftigkeit spielen bei der Auswahl keine Rolle.
- Einheit von Familien: Der Nachzug der Familie ist nicht vorgesehen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des TBB-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

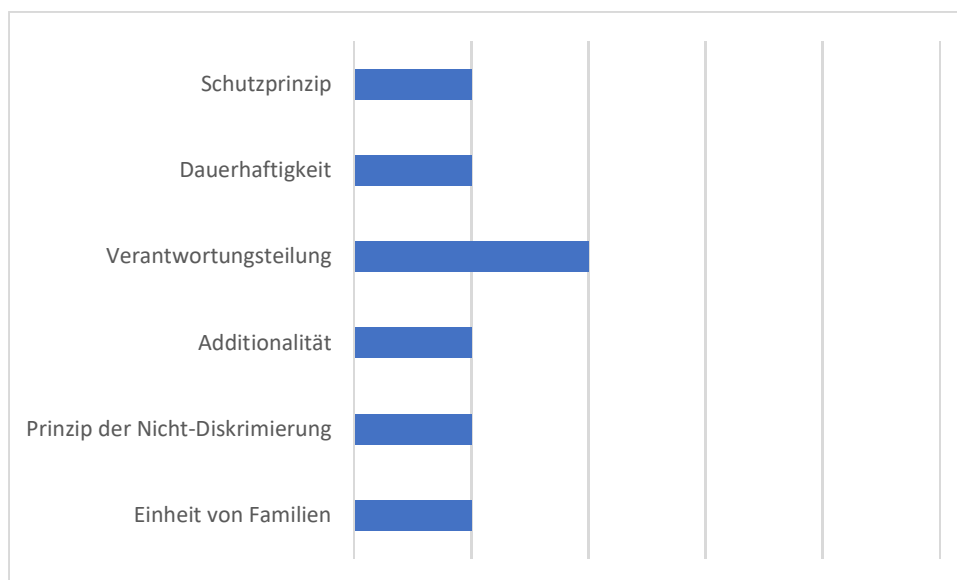


Abbildung 21 Einordnung des TBB-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.4.2. Deutschland: Leadership for Africa (LfA)

Das Stipendienprogramm LfA des Deutschen Akademischen Austauschdiensts (DAAD)¹⁵⁶ hat zum Ziel, die akademische Qualifizierung und Förderung von 55 jungen Menschen auf der Flucht und einheimischen Wissenschaftlern aus Afrika an Hochschulen in Deutschland zu unterstützen.¹⁵⁷ Durch einen deutschen Masterabschluss und die Kompetenz aus dem

¹⁵⁶ Der DAAD ist die weltweit größte Förderorganisation für den internationalen Austausch von Studierenden und Wissenschaftlern. Seit seiner Gründung im Jahr 1925 hat der DAAD rund 2,6 Millionen Akademiker im In- und Ausland unterstützt. Er wird als Verein von den deutschen Hochschulen und Studierendenschaften getragen, das Budget stammt vorwiegend aus Bundesmitteln verschiedener Ministerien, vor allem des Auswärtigen Amts, siehe hierzu: <https://www.daad.de/de/>

¹⁵⁷ Siehe hierzu: <https://www.daad.de/de/der-daad/was-wir-tun/entwicklungszusammenarbeit/foerderprogramme-fuer-studierende-von-a-z/leadership-for-africa/>

Begleitprogramm sollen die berufliche Entwicklung der Stipendiatinnen und Stipendiaten und eine erfolgreiche und gesellschaftlich relevante Rolle in ihrem Heimatland oder einem anderen Land ermöglicht werden. Das Programm bietet qualifizierten Bewerbern Stipendien für ein Studium in Deutschland in allen Studienrichtungen mit Ausnahme von Public Health, Medizin, Veterinärmedizin, Zahnmedizin, Rechtswissenschaften, Kunst und Architektur. Es richtet sich an Bachelorabsolventen und -absolventinnen aus Äthiopien, der Elfenbeinküste, Kamerun, Kenia, Senegal, Südsudan und Tansania sowie an anerkannte Flüchtlinge, die ihren Lebensmittelpunkt in den genannten Ländern haben. Das Stipendium, das während der gesamten jeweiligen Regelstudienzeit des gewählten Studiengangs gewährt wird, umfasst die folgenden Elemente:

- Falls erforderlich: Sprachkurs (2, 4 oder 6 Monate) in Deutschland vor Beginn des Studiums einschliesslich der Übernahme der Prüfungsgebühren für ein deutsches Sprachzertifikat;
- Monatliche Stipendienratenzahlung von 861 EUR;
- Kranken-, Unfall- und Privathaftpflichtversicherung in Deutschland;
- Reisekostenzuschuss;
- Einmalige Studienbeihilfe;
- Ggf. Familienbeihilfe und monatlicher Mietzuschuss;
- Ergänzendes Studienprogramm in den Bereichen Good Governance, Zivilgesellschaft und nachhaltiges Projektmanagement. Dieses Pflichtprogramm zur Vermittlung von Kompetenzen in den Bereichen Demokratieverständnis, Rechtsstaatlichkeit und nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung mit mehreren Präsenzphasen pro Jahr muss zusätzlich zum regulären Studium absolviert werden.

Die Stipendiaten reisen mit einem Studentenvisum ein, was den Aufenthalt in Deutschland auf die jeweilige Studiendauer beschränkt. Finanziert wird das Programm vom Auswärtigen Amt.¹⁵⁸

5.4.2.1. *Steckbrief*

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| | |
|------------------|--|
| LfA, Deutschland | |
| Massnahmentyp | Ausbildungs- und berufsorientiertes Programm |

¹⁵⁸ Siehe hierzu: <https://www.daad.de/de/der-daad/kommunikation-publikationen/presse/pressemitteilungen/leadership-for-africa/>

| | |
|--------------------|---|
| Zielgruppe | Bachelorabsolventen und -absolventinnen aus Äthiopien, der Elfenbeinküste, Kamerun, Kenia, Senegal, Südsudan und Tansania sowie an anerkannte Flüchtlinge, die ihren Lebensmittelpunkt in den genannten Ländern haben. |
| Anzahl Plätze | 55 |
| Umsetzungszeitraum | Seit 2021 |
| Kurzbeschreibung | Programm, das qualifizierten Bewerbern Stipendien für ein Studium in Deutschland in allen Studienrichtungen mit Ausnahme von Public Health, Medizin, Veterinärmedizin, Zahnmedizin, Rechtswissenschaften, Kunst und Architektur. Zusätzlich zu einem Sprachkurs müssen die Teilnehmer an einem begleitenden Pflichtprogramm zur Vermittlung von Kompetenzen in den Bereichen Demokratieverständnis, Rechtsstaatlichkeit und nachhaltige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung teilnehmen. |

5.4.2.2. *Operative Bausteine*

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Bewerber werden nach den Bewerbungskriterien beurteilt und vom DAAD ausgewählt.
- Verfahren: Es findet das reguläre Verfahren zur Erteilung eines Studentenvisums statt.
- In Deutschland: Die Bewerber werden dezentral von Universitäten aufgenommen, es erfolgt eine zentrale finanzielle Unterstützung durch den DAAD.

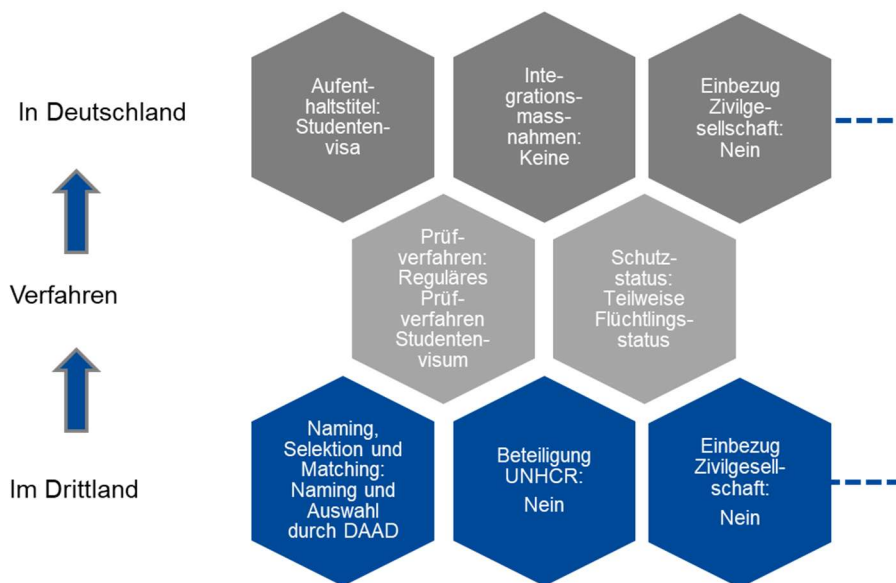


Abbildung 22 Operative Bausteine LfA, Deutschland

5.4.2.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des LfA Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer an diesem Programm verfügen teilweise über einen Flüchtlingsstatus. Durch das Programm wird ihnen kein Schutzstatus gewährt.
- Dauerhaftigkeit: Das Studentenvisum bezieht sich nur auf die Dauer des jeweiligen Studienganges. Die Durchlässigkeit hin zu einer längerfristigen Lösung ist nicht gegeben.
- Verantwortungsteilung: Der DAAD, mit Mitteln des Auswärtigen Amtes, trägt die finanzielle Verantwortung alleine, eine Verantwortungsteilung ist somit nicht gegeben.
- Additionalität: Dieses Programm ist unabhängig vom staatlichen Resettlement-Verfahren und stellt somit zusätzliche Plätze zur Verfügung.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt nach klar definierten Kriterien. Der Zugang steht damit nicht allen gleichsam offen.
- Einheit von Familien: Der Nachzug von Familien ist nicht vorgesehen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des LfA-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

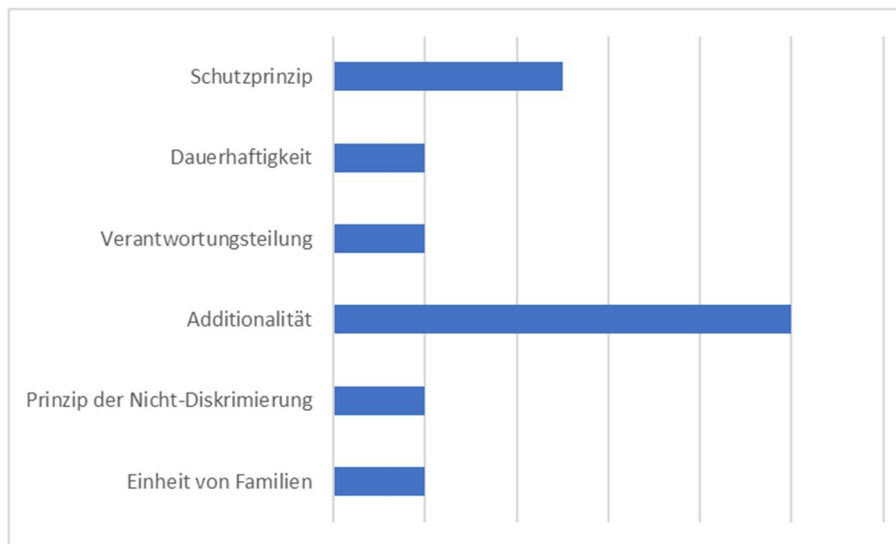


Abbildung 23 Einordnung des LfA-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.4.3. Kanada: Economic Mobility Pathways Pilot (EMPP)

EMPP wurde im April 2018 von IRCC in Zusammenarbeit mit dem UNHCR sowie den NGOs TBB und RefugePoint als Machbarkeitsstudie für 10 bis 15 qualifizierte anerkannte Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Ostafrika ins Leben gerufen, um zu ermitteln, inwieweit Flüchtlinge bestehende kanadische Arbeitsmigrationsprogramme nutzen können, mit welchen Herausforderungen sie dabei konfrontiert sind und wie diese überwunden werden können. Im Rahmen des EMPP wurden qualifizierte Flüchtlinge identifiziert und eingeladen, bestehende arbeitsbezogene Einwanderungsprogramme (z.B. Provincial Nominee Program, Atlantic Immigration Pilot, Rural and Northern Immigration Pilot) in Kanada zu nutzen, die eigentlich nicht speziell für Flüchtlinge sondern für hochqualifizierte Wirtschaftsmigranten konzipiert wurden.¹⁵⁹ Im Laufe des Pilotprojekts wurde deutlich, dass Flüchtlinge die Anforderungen bestehender Einwanderungsprogramme sehr gut erfüllen können, wenn die folgenden Hindernisse, denen sie aufgrund der Umstände ihrer Vertreibung ausgesetzt sind, gemildert bzw. beseitigt werden:¹⁶⁰

- Fehlende Daten zu den Qualifikationen von Flüchtlingen: Die meisten Informationen über Flüchtlinge werden in der ersten Registrierungsphase beim UNHCR erfasst. Qualifikations- und beschäftigungsbezogene Daten werden hierbei nicht aufgenommen. Diese sind jedoch essenziell, um die Eignung für Zugangsmöglichkeiten im Bereich der Arbeitsmigration zu bestimmen.
- Finanzieller Aufwand: Mit der Arbeitsmigration sind eine Reihe von Kosten verbunden. Oftmals verfügen Flüchtlinge aufgrund der Umstände ihrer Vertreibung aber nicht über

¹⁵⁹ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.ca/wp-content/uploads/2019/07/The-Economic-Mobility-Pathways-Project-Policy-Principles-and-Lessons-Learned-June-2019.pdf>

¹⁶⁰ Siehe hierzu: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/economic-mobility-pathways-project-labour-mobility.html>

die notwendigen Mittel, um diese Kosten (z.B. Antragsgebühren, Gebühren für Sprach- und medizinische Tests, Übersetzungskosten, Reisekosten) zu tragen.

- Job-Matching mit Arbeitgebern in den Zielländern: Flüchtlinge in den Aufnahmeländern sind oft nur begrenzt in der Lage, Kontakte zu potenziellen Arbeitgebern in den Zielländern zu knüpfen. Meist besteht kein Zugang zu den Technologien, die für eine Herstellung einer solchen Verbindungen erforderlich wären (z.B. eine stabile Internetverbindung, um Vorstellungsgespräche aus der Ferne zu führen). Ebenso sind sich die Arbeitgeber in den Zielländern der Talente unter den Flüchtlingen nicht bewusst und werden oftmals durch das aufwändige Einwanderungsverfahren für die internationale Anwerbung von Flüchtlingen abgeschreckt.
- Begrenzter Zugang von Flüchtlingen zu relevanten Informationen: Komplementäre Zugänge, die bestehende traditionelle Einwanderungswege ergänzen, sind bei Flüchtlingen recht unbekannt.
- Regulatorische und gesetzliche Hindernisse: Einige der kanadischen Arbeitsmigrationsprogramme sehen die Möglichkeit der Erteilung vorläufiger Arbeitserlaubnisse vor, um die Ankunft ausländischer Staatsangehöriger zu erleichtern und Arbeitgebern die Möglichkeit zu geben, dringenden Bedarf auf dem Arbeitsmarkt schnell zu decken. Hierfür kann während des laufenden Verfahrens zur Erteilung der vorläufigen Arbeitserlaubnis parallel ein Antrag für eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis gestellt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Antragsteller über gültige Ausweispapiere verfügen.
- Bestehende Arbeitsabläufe im Antragsverfahren: Es sind operative Anpassungen der bestehenden Abläufe im Bearbeitungsverfahren der EMPP-Anträge vorzunehmen. So ist sicherzustellen, dass in das Antragsverfahren weitere Elemente wie z.B. die Sicherstellung von Reise- und Ausreisegenehmigungen, der Zugang zum Programm für Einwanderungsdarlehen sowie der Zugang zu ausreichenden Ankunfts- oder Niederlassungsdiensten mit einzubeziehen sind und die Durchlaufzeiten dieser Verfahrensabläufe beschleunigt werden.

Im Juni 2020 hat die kanadische Regierung angekündigt, EMPP für zwei Jahre zu verlängern und in diesem Rahmen 500 weitere Flüchtlinge aufzunehmen.¹⁶¹

5.4.3.1. *Steckbrief*

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| |
|--------------|
| EMPP, Kanada |
|--------------|

¹⁶¹ Siehe hierzu: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2020/06/canada-continues-to-explore-innovative-solutions-for-refugees.html>

| | |
|--------------------|--|
| Massnahmentyp | Ausbildungs- und berufsbasierendes Programm mit Resettlement Elementen |
| Zielgruppe | Qualifizierte Resettlement-Flüchtlinge |
| Anzahl Plätze | 15 (Pilotprojekt 2018), 500 (Verlängerung Pilotprojekt 2020-2022) |
| Umsetzungszeitraum | Seit 2018 |
| Kurzbeschreibung | Das Pilotprogramm EMPP ermittelt, inwieweit qualifizierte Flüchtlinge bestehende kanadischen Arbeitsmigrationsprogramme, die ursprünglich nicht für diese Zielgruppe konzipiert wurden, nutzen können, mit welchen Herausforderungen sie dabei konfrontiert sind und wie diese Herausforderungen überwunden werden können. |

5.4.3.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten, sowie zur Prüfung der potentiellen Teilnehmer entsprechen dem Auswahlverfahren von Resettlement-Flüchtlingen durch den UNHCR nach humanitären Kriterien: UNHCR schlägt Personen zur Aufnahme vor und führt für die in Frage kommenden Flüchtlinge ein aufwändiges Auswahlverfahren durch. Darüber hinaus müssen die Teilnehmer den Anforderungen der jeweiligen kanadischen Arbeitsmigrationsprogramme genügen.
- Verfahren: Die Flüchtlinge müssen zunächst beim UNHCR registriert und dann als Flüchtlinge anerkannt werden. Sie werden dann an IRCC verwiesen, die sie befragt und eine endgültige Entscheidung darüber trifft, ob ein Flüchtling zum Resettlement-Verfahren zugelassen wird oder nicht. Zudem muss der Geflüchtete die medizinische Untersuchung sowie die Sicherheits- und Zulässigkeitsprüfungen bestehen. Danach werden die Flüchtlinge entsprechend ihrer Qualifikationen mit Arbeitgebern in Kanada zusammengebracht und ggf. von diesen engagiert.
- In Kanada: Die Geflüchteten nehmen die vermittelte Arbeitsstelle auf. Der Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge ist unbefristet.

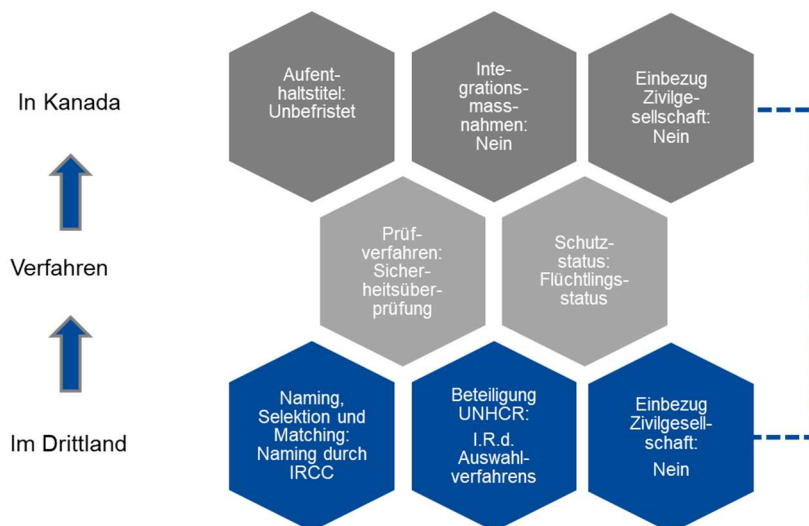


Abbildung 24 Operative Bausteine EMPP, Kanada

5.4.3.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des EMPP anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer am EMPP besitzen den internationalen Flüchtlingsstatus, das Schutzprinzip damit gewährleistet.
- Dauerhaftigkeit: EMPP gewährte allen Flüchtlingen, die im Rahmen des Projekts nach Kanada kamen, einen dauerhaften Aufenthalt und damit einen Weg zur Staatsbürgerschaft.
- Verantwortungsteilung: Die finanzielle Verantwortung liegt hauptsächlich bei den Flüchtlingen, die sich mit Aufnahme einer Arbeitsstelle selbst versorgen sollen.
- Additionalität: Die EMPP Plätze werden zur staatlichen Resettlement-Quote addiert und es werden so de facto zusätzliche Plätze und Zugänge geschaffen.¹⁶²
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Das Naming erfolgt durch die potenziellen Arbeitgeber, so dass das Programm nicht für alle Flüchtlinge gleichsam zugänglich ist. Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung ist damit nicht eingehalten.
- Einheit von Familien: Der Nachzug der Kernfamilie¹⁶³ ist möglich.

Grafisch stellt sich die Einordnung des EMPP anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

¹⁶² Siehe hierzu: <https://www.unhcr.ca/wp-content/uploads/2019/07/The-Economic-Mobility-Pathways-Project-Policy-Principles-and-Lessons-Learned-June-2019.pdf>

¹⁶³ Definition: Siehe Fussnote 118.

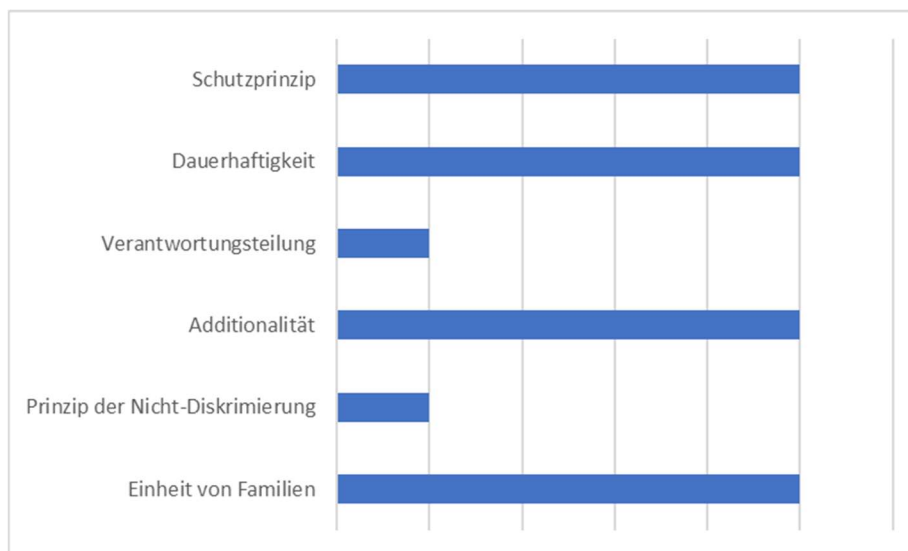


Abbildung 25 Einordnung von EMPP anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.4.4. Kanada: World University Service Canada (WUSC)

WUSC wurde 1978 ins Leben gerufen und seither haben etwa 2.000 Flüchtlinge das Programm in Anspruch genommen. Die Bewerber reisen im Rahmen des allgemeinen Sponsoring- und Resettlementprogramms nach Kanada und müssen von einer teilnehmenden Bildungseinrichtung zum Studium zugelassen werden. Die endgültige Entscheidung über die Einreise liegt bei den kanadischen Einwanderungsbehörden.¹⁶⁴ Die Teilnahme am WUSC-Studentenprogramm für Flüchtlinge steht anerkannten Flüchtlingen offen, die seit mindestens drei Jahren vor der Bewerbung in Jordanien, Kenia, Libanon, Malawi, Tansania oder Uganda gelebt haben und denen der Zugang zu postsekundärer Bildung erschwert ist. Die Antragsteller müssen zwischen 18 und 25 Jahre alt, alleinstehend und ohne unterhaltsberechtigten Personen sein und Englisch oder Französisch beherrschen. Die Rekrutierung wird vom UNHCR unterstützt, welches die Überprüfung des Flüchtlingsstatus durchführt und die prioritären Bevölkerungsgruppen für die Auswahl im Rahmen des Programms bestimmt. Da die WUSC-Studenten im Rahmen des allgemeinen Sponsorship- und Resettlement-Programms nach Kanada einreisen, benötigen sie kein Studentenvisum. Vielmehr wird ihnen bei ihrer Ankunft ein dauerhafter Aufenthalt gewährt und sie profitieren somit unmittelbar von einer dauerhaften Lösung.¹⁶⁵ Dies bietet den Studenten die Möglichkeit, ihre Familienangehörigen in Zukunft zu unterstützen und nach einem Zeitraum von drei Jahren die Staatsbürgerschaft zu erhalten. Im Rahmen des Programms wird kein Stipendium im engeren Sinne gewährt. Die Teilnehmer profitieren von einer Ermässigung oder einem Erlass der Studiengebühren durch die Universitäten. Finanziell und ideell unterstützt werden die Flüchtlingsstudenten in den ersten 12 Monaten zudem von lokalen WUSC-Gruppen im ganzen Land. Diese Unterstützung der Studenten ist ein wesentlicher Teil des WUSC-Programms.

¹⁶⁴ Siehe hierzu: <https://srp.wusc.ca/students/>

¹⁶⁵ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.ca/wp-content/uploads/2018/01/WUSC-Manual-2018.pdf>

Während das Budget und Finanzierungsmechanismen von den WUSC-Gruppen lokal verwaltet werden und von Campus zu Campus unterschiedlich sind, muss jedes Sponsorenbudget die Mindestanforderungen von IRCC und WUSC erfüllen, um genehmigt zu werden. Nach kanadischem Recht beträgt der Mindestbetrag, den das IRCC für eine einjährige private Patenschaft für einen einzelnen Flüchtling akzeptiert, CDN \$13.200. Dieser Betrag kann sich sowohl aus Geld- als auch aus Sachspenden zusammensetzen.¹⁶⁶ Der Betrag für eine WUSC-Patenschaft ist höher, weil die ebenfalls 12-monatigen WUSC-Patenschaften auch Studiengebühren und andere ausbildungsbezogene Ausgaben umfassen, so dass im Durchschnitt die Kosten je Student zwischen CDN \$20.000 und \$30.000 liegen.¹⁶⁷ Das Ziel des Programms ist es, die Studenten nach Ablauf der ersten 12 Monate in die Lage zu versetzen, unabhängig zu sein und sich eigenständig wie ihre kanadischen Kommilitonen um die Finanzierung ihres Studiums zu kümmern, etwa mittels Stipendien oder Studiendarlehen. Als Teil des Integrationsprozesses sind die lokalen WUSC-Komitees zudem dafür verantwortlich, den WUSC- Studenten Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Campus oder in der jeweiligen Gemeinde zu vermitteln.

5.4.4.1. *Steckbrief*

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| WUSC, Kanada | |
|--------------------|--|
| Massnahmentyp | Ausbildungsbasiertes Programm, mit Elementen von Community Sponsorship |
| Zielgruppe | Anerkannte Flüchtlinge (18-25 Jahre alt, alleinstehend, Französisch- oder Englischkenntnisse), die seit mindestens drei Jahren in Jordanien, Kenia, Libanon, Malawi, Tansania oder Uganda gelebt haben und denen der Zugang zu postsekundärer Bildung in ihrem Gastland erschwert ist. |
| Anzahl Plätze | 2.000 (seit 1978) |
| Umsetzungszeitraum | 1978 |
| Kurzbeschreibung | Unterstützungsprogramm (finanziell und ideell) für Flüchtlinge. Die Bewerber müssen von einer teilnehmenden Bildungseinrichtung zum Studium zugelassen werden, die endgültige Entscheidung über die Einreise liegt bei den kanadischen Einwanderungsbehörden. Es werden |

¹⁶⁶ Siehe hierzu: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/application/application-forms-guides/guide-sponsor-refugee-groups-five.html#appa2-psr>

¹⁶⁷ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.ca/wp-content/uploads/2018/01/WUSC-Manual-2018.pdf>

| | |
|--|---|
| | <p>Befreiungen von Studiengebühren mit einer Studentensteuer kombiniert, mit der die Lebenshaltungskosten jedes Flüchtlingsstudenten finanziert werden können.</p> <p>Unterstützung erfolgt zudem durch lokale WUSC-Gruppen im ganzen Land.</p> |
|--|---|

5.4.4.2. *Operative Bausteine*

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Verfahren zur Identifizierung und Auswahl der Begünstigten, sowie zur Prüfung der potentiellen Teilnehmer entsprechen dem Auswahlverfahren von Resettlement-Flüchtlingen durch UNHCR nach humanitären Kriterien: UNHCR schlägt Personen zur Aufnahme vor und führt für die in Frage kommenden Flüchtlinge ein aufwändiges Auswahlverfahren durch. Um von einer Aufnahme profitieren zu können, muss die betroffene Person ausserhalb ihres Heimatlandes Schutz gesucht haben und damit als Flüchtling im Rahmen einer vom UNHCR durchgeführten Flüchtlingsstatusüberprüfung anerkannt sein. Hinzukommen die Auswahlkriterien des WUSC-Programms und der jeweiligen Hochschule (s.o.)
- Verfahren: Die Flüchtlinge müssen zunächst beim UNHCR registriert und dann als Flüchtlinge anerkannt werden. Sie werden dann an die IRCC verwiesen, die sie befragt und eine endgültige Entscheidung darüber trifft, ob ein Flüchtling zum Resettlement-Verfahren zugelassen wird oder nicht. Zudem muss der Geflüchtete die medizinische Untersuchung sowie die Sicherheits- und Zulässigkeitsprüfungen bestehen.
- In Kanada: Die Geflüchteten werden dezentral von den WUSC-Komitees aufgenommen und bis zu einem Jahr ideell und finanziell von diesen unterstützt. Der Aufenthaltsstatus der Flüchtlinge ist unbefristet.

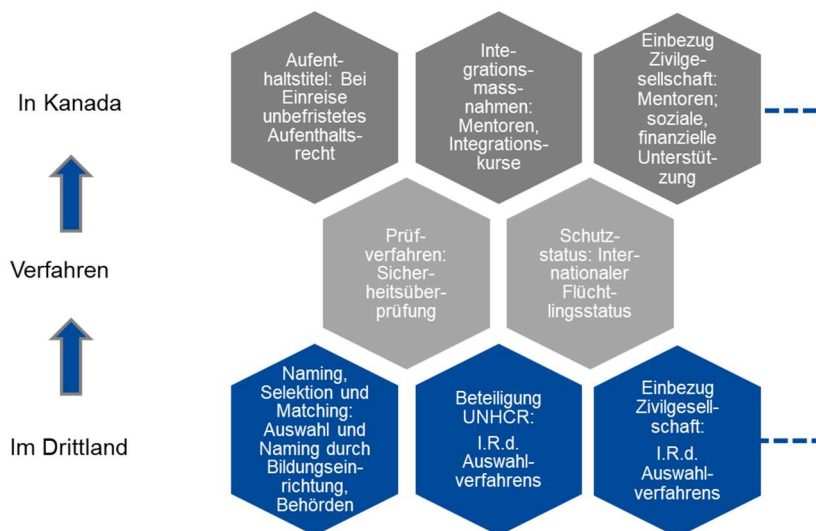


Abbildung 26 Operative Bausteine WUSC, Kanada

5.4.4.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des WUSC-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Die Teilnehmer am WUSC-Programm sind anerkannte Flüchtlinge und besitzen damit den internationalen Flüchtlingsstatus, das Schutzprinzip ist für diese Flüchtlinge damit gewährleistet.
- Dauerhaftigkeit: Es wird von Anfang an ein unbefristeter Aufenthaltsstatus gewährt, eine dauerhafte Lösung ist somit gewährleistet.
- Verantwortungsteilung: Der kanadische Staat beteiligt sich nicht an den Kosten. Eine Verantwortungsteilung zwischen dem Staat, den beteiligten Bürgern und der Zivilgesellschaft ist somit nicht gegeben.
- Additionalität: Die Plätze des WUSC-Programms werden von der staatlichen Resettlement-Quote abgezogen, neue Plätze entstehen somit nicht, bestehende Zugänge werden zum Teil ersetzt.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt durch die teilnehmenden Hochschulen nach klaren Kriterien wie Alter (18-25) und Sprachkenntnissen. Der Zugang ist damit nicht allen Flüchtlingen gleichsam gewährt.
- Einheit von Familien: Der Nachzug der Familie ist möglich: Durch die Einräumung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung mit der Möglichkeit nach drei Jahren die kanadische Staatsbürgerschaft zu beantragen, besteht die Möglichkeit, Familienmitgliedern auch über ein Sponsoring Programm den Nachzug zu ermöglichen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des WUSC-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

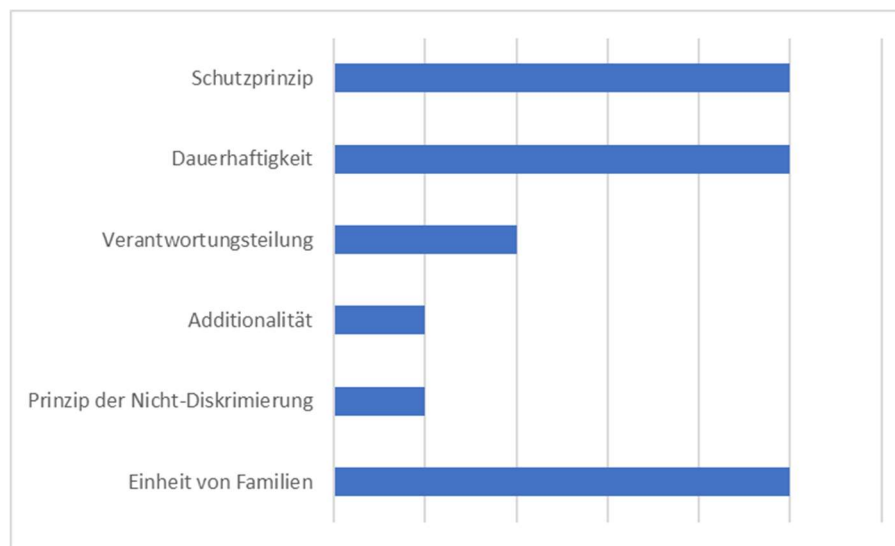


Abbildung 27 Einordnung des WUSC-Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.4.5. Portugal: Global Platform for Syrian Students (GP4SYS)

GP4SYS ist eine gemeinnützige Multi-Stakeholder-Initiative, die im November 2013 von Jorge Sampaio, dem ehemaligen portugiesischen Staatspräsidenten, mit der Unterstützung einer Kerngruppe institutioneller Partner¹⁶⁸ gegründet wurde. Ziel dieser Initiative ist es, verschiedenen Interessengruppen (Regierungen, internationale und regionale Organisationen, Geberorganisationen, Universitäten, Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen mit unterschiedlichem kulturellem Hintergrund und religiöse Organisationen), den Privatsektor und Einzelpersonen zusammenzuführen, um einen Notfallmechanismus für syrische Studenten zu schaffen. Dieses Programm wird seit März 2014 umgesetzt und hat syrischen Studenten ermöglicht, ihr Hochschulstudium im Rahmen eines Notfallstipendienprogramms wieder aufzunehmen und abzuschließen. Im Rahmen der GP4SYS konnten bisher 550 Stipendien vergeben werden. Bewerber müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Besitz eines gültigen von einem von Konflikten betroffenen Land ausgestellten Reisepasses oder Flüchtlingsstatus;
- Mindestalter: 18 Jahre;
- Schulabschluss und Berechtigung zum Hochschulstudium;
- Mindestens ein Jahr mit ausgezeichneten Noten abgeschlossen haben und für das 2. Studienjahr eingeschrieben sein oder einen Bachelor-Abschluss erworben haben;

¹⁶⁸ Zu den Partner gehören der Europarat, die Liga der Arabischen Staaten, die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das Institute of International Education (IIE).

- Finanziell in der Lage sein, die Ausbildung nach Gewährung des Stipendiums fortzusetzen;
- Starkes Interesse an einer beruflichen Qualifikation;
- Starke Motivation, einen Beitrag zu ihrer/seiner Gemeinschaft zu leisten.¹⁶⁹

Die Teilnehmer des GP4SYS reisen mit einem Studentenvisum ein, das Asylverfahren steht ihnen jedoch ebenfalls offen.

5.4.5.1. Steckbrief

Zusammenfassend ist das Programm wie folgt ausgestaltet:

| GP4SYS, Portugal | |
|--------------------|--|
| Massnahmentyp | Ausbildungsbasiertes Programm, mit Elementen von Community Sponsorship |
| Zielgruppe | Studenten mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die aus konfliktbetroffenen Gebieten stammen, vertrieben oder gefährdet sind und die derzeit keinen Aufenthaltsstatus in Portugal haben |
| Anzahl Plätze | Bisher 550 Stipendien |
| Umsetzungszeitraum | Seit 2014 |
| Kurzbeschreibung | Die Global Platform for Syrian Students ist ein Unterstützungs- und Stipendienprogramm für Studenten aus Syrien und anderen Konfliktgebieten (Pilotprojekt), die von Universitäten, Stiftungen und anderen Unterstützern finanziell und ideell gefördert werden. Die Studenten kommen zunächst mit Studentenvisa nach Portugal, das Asylverfahren steht ihnen offen, die Beantragung einer Arbeitserlaubnis ist möglich. |

5.4.5.2. Operative Bausteine

Das Programm setzt sich im Wesentlichen aus den folgenden operativen Bausteinen zusammen:

- Im Drittland: Die Bewerber werden nach den Bewerbungskriterien beurteilt und von dem Programm ausgewählt.
- Verfahren: Es findet das reguläre Verfahren zur Erteilung eines Studentenvisa statt.

¹⁶⁹ Siehe hierzu: <https://www.globalplatformforsyrianstudents.org/images/CALLS-Announcement-SCHOLARSHIPS-AcademicYear2021-2022.pdf>

- In Portugal: Die Bewerber werden dezentral von Universitäten aufgenommen, die sie mit Hilfe des Partnernetzwerks von GP4SYS finanziell und ideell unterstützen.

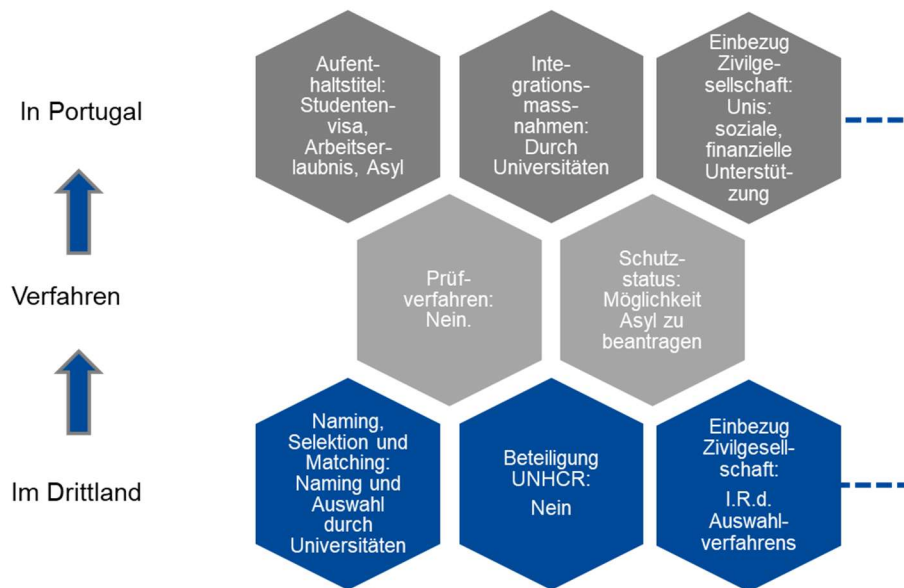


Abbildung 28 Operative Bausteine GP4SYS, Portugal

5.4.5.3. Einordnung des Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR

Die Einordnung des GP4SYS-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR ergibt das folgende Bild:

- Schutzprinzip: Den Teilnehmern an diesem Programm wird zunächst kein Schutzstatus gewährt, sie können jedoch nach der Einreise Asyl beantragen.
- Dauerhaftigkeit: Es besteht die Möglichkeit nach Abschluss des Studiums Asyl oder eine Arbeitserlaubnis zu beantragen. Die Durchlässigkeit hin zu längerfristigen Lösungen ist somit gegeben.
- Verantwortungsteilung: Die Netzwerkpartner des Programms tragen die finanzielle Verantwortung alleine, eine Verantwortungsteilung ist somit nicht gegeben.
- Additionalität: Dieses Programm ist unabhängig vom staatlichen Resettlement-Verfahren und stellt somit zusätzliche Plätze zur Verfügung.
- Prinzip der Nicht-Diskriminierung: Die Auswahl der Teilnehmer erfolgt nach klaren Kriterien wie Alter und Vorkenntnissen. Der Zugang steht damit nicht allen gleichsam offen.
- Einheit von Familien: Der Nachzug von Familien ist nicht vorgesehen.

Grafisch stellt sich die Einordnung des GP4SYS-Programms anhand der Grundprinzipien des UNHCR wie folgt dar:

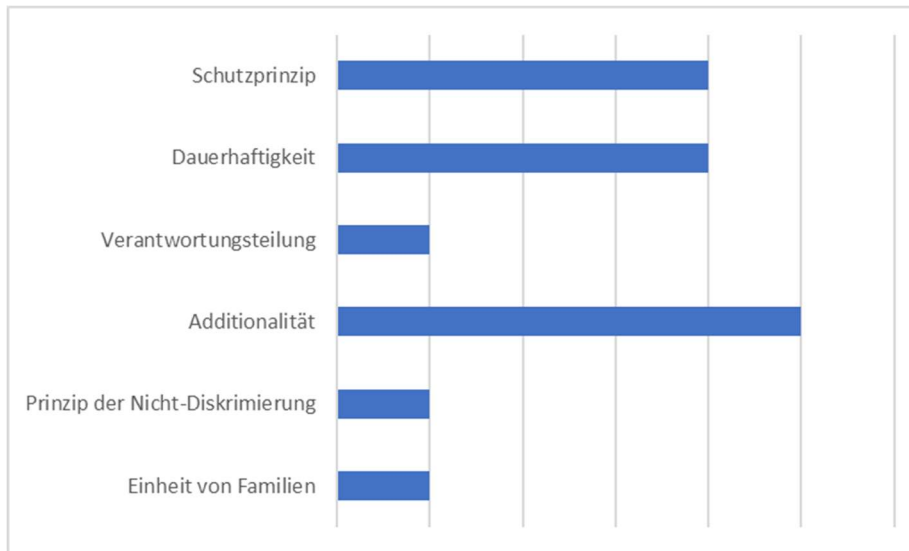


Abbildung 29 Einordnung des GP4SYS Programms anhand der UNHCR Grundprinzipien

5.5. Vergleich der Programme und Erkenntnisse

Im direkten Vergleich der Programme wird deutlich, dass diese die UNHCR-Grundprinzipien in unterschiedlicher Stärke erfüllen. So erfüllen das BVOR-Programm aus Kanada und das NesT-Programm aus Deutschland am ehesten diesen Kriterienkatalog, das TBB-Programm aus Australien und das LfA-Programm aus Deutschland schneiden hier im direkten Vergleich schwächer ab.

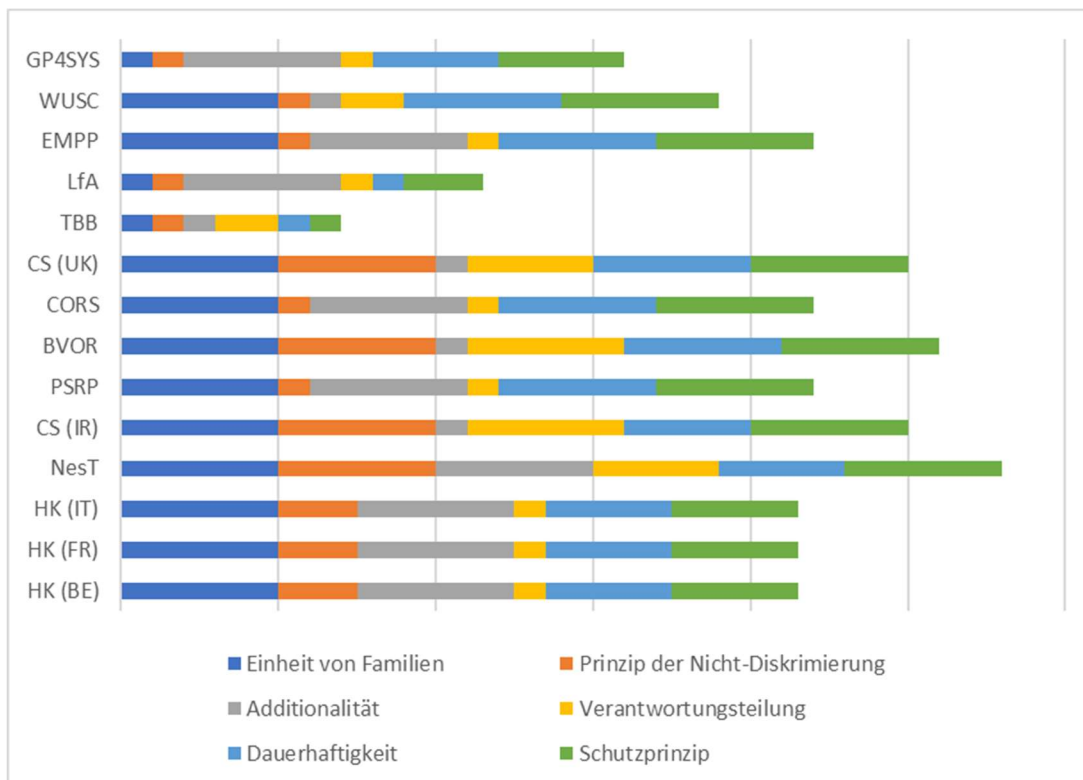


Abbildung 30 Vergleichende Gegenüberstellung der untersuchten Programme

Nachfolgend werden auf Basis dieses direkten Vergleichs gute Praktiken identifiziert und für jede der untersuchten Dimension (Grundprinzipien UNHCR) gesondert dargestellt:

5.5.1. Schutzprinzip

Die Rechte von Menschen auf der Flucht und deren Bedarf an internationalem Schutz werden bei den hier analysierten Programmen am besten von den Programmen gewährt, die einen starken Bezug zum Resettlement-Verfahren in den jeweiligen Ländern haben und in denen die Teilnehmenden vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge sind.¹⁷⁰ Gut ausgeprägt ist das Schutzprinzip auch in den hier untersuchten humanitären Programmen¹⁷¹ und in dem GP4SYS-Programm in Portugal: In diesen Programmen wird den Teilnehmenden unabhängig von ihrem Status die Einreise mittels eines Visums gewährt, die Erlangung des Schutzstatus erfolgt dann in dem jeweiligen Aufnahmeland.

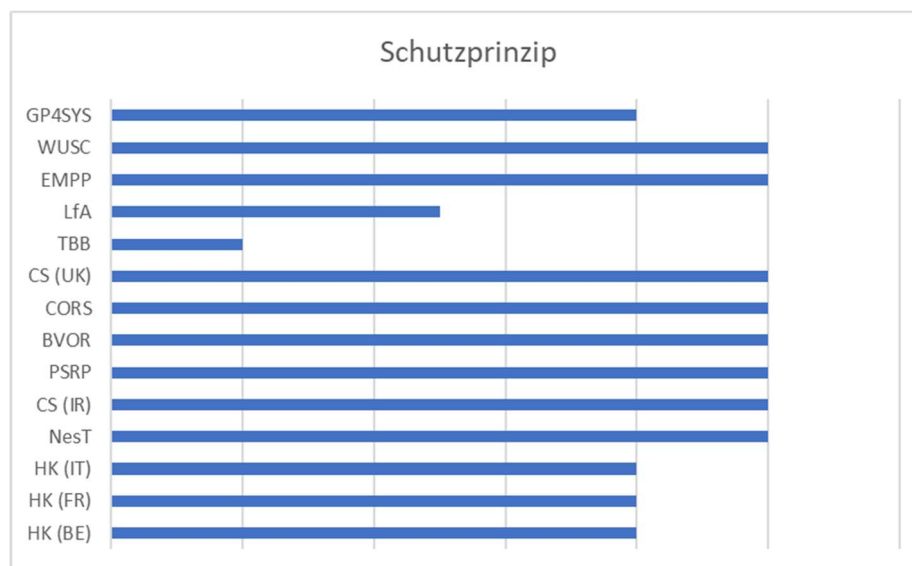


Abbildung 31 Ausprägung des Schutzprinzips in den untersuchten Programmen

5.5.2. Dauerhaftigkeit

In dieser Kategorie haben die Programme am besten abgeschnitten, die von vorneherein die Möglichkeit eines dauerhaften und unbefristeten Aufenthaltsstatus eröffnen.¹⁷² Ebenfalls gut abgeschnitten in dieser Kategorie haben die Programme, die zunächst einen kurzfristigen Aufenthaltsstatus gewähren, eine Durchlässigkeit hin zu längerfristigen Lösungen jedoch gegeben ist.¹⁷³

¹⁷⁰ NesT, Community Sponsorship Programme in Irland, dem Vereinigten Königreich und Kanada, CORS, EMPP, WUSC.

¹⁷¹ Humanitäre Korridore in Belgien, Frankreich und Italien.

¹⁷² Community Sponsorship im Vereinigten Königreich, CORS sowie alle kanadischen Programme (PSRP, BVOR, EMPP, WUSC).

¹⁷³ Humanitäre Korridore in Belgien, Frankreich und Italien, NesT, GP4SYS.

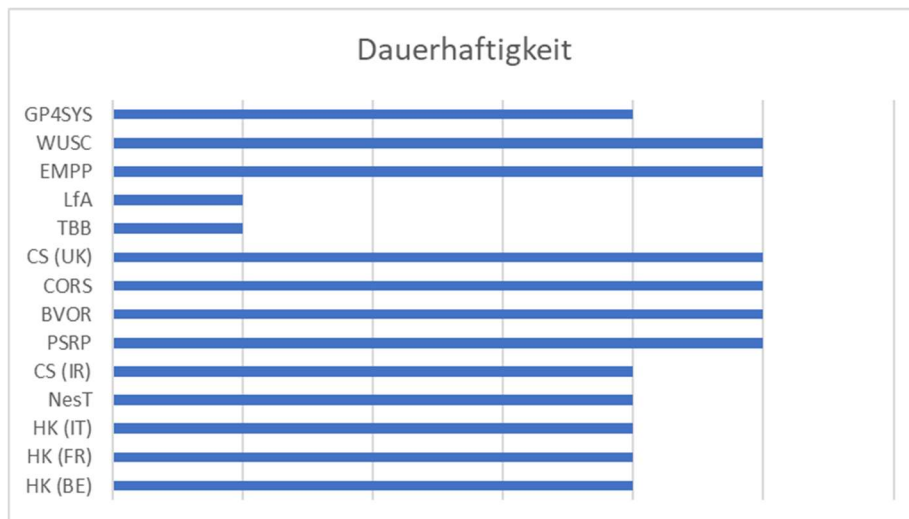


Abbildung 32 Ausprägung des Prinzips der Dauerhaftigkeit in den untersuchten Programmen

5.5.3. Verantwortungsteilung

In dieser Kategorie haben die Programme am besten abgeschnitten, in denen die meist finanzielle Verantwortung und Verpflichtung nicht komplett auf Akteure der Zivilgesellschaft abgewälzt wurde und in denen der Staat (bei der Finanzierung) eine tragende Rolle mit übernommen hat. Hierzu zählen die Community Sponsoring Programme in Irland und UK, wo die zivilgesellschaftlichen Unterstützer für die Zusatzkosten aufkommen und der Staat die Unterbringungs- und Lebenshaltungskosten übernimmt. Das BVOR-Programm in Kanada verfügt über die transparenteste Teilung der finanziellen Verantwortung, da von vorneherein feststeht, dass sich Staat und Zivilgesellschaft für 12 Monate die gesamten Kosten unter diesem Programm hälftig teilen.

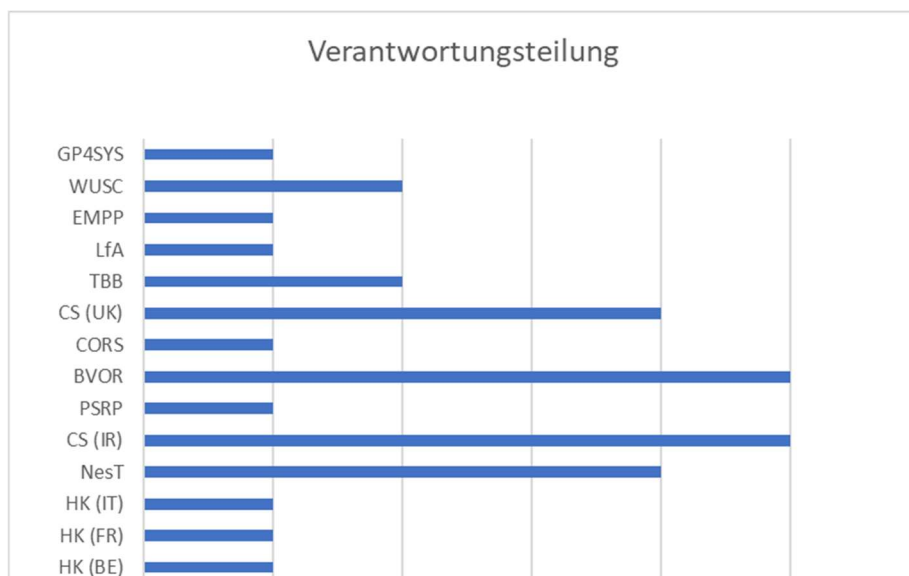


Abbildung 33 Ausprägung des Prinzips der Verantwortungsteilung in den untersuchten Programmen

5.5.4. Additionalität

Programme, mit denen zusätzliche Zugänge zu den bereits bestehenden geschaffen werden, führen zu einer Erhöhung der Anzahl aufgenommenen Geflüchteter.

Konsequent umgesetzt ist dieses Prinzip der Additionalität bei den Humanitären Korridoren in Belgien, Frankreich und Italien, da im Rahmen dieser Programme neue Plätze für besonders vulnerable Menschen geschaffen wurden. Auch das PSRP-, EMPP- und CORS-Programm sowie die ausbildungsbasierten Programme LfA (Deutschland) und GP4SYS (Portugal) schaffen zusätzliche Aufnahmekapazitäten in Ergänzung der existierenden staatlichen Programme. Das deutsche NesT-Programm verfolgt hier einen interessanten Ansatz: Erst aufgrund der Zusage für die Betreuung durch private Sponsoren werden 500 zusätzliche Plätze im staatlichen Resettlementprogramm geschaffen. Dieses Verfahren führt dazu, dass diese Plätze nicht die bestehenden Resettlement-Quoten reduzieren und die Flüchtlinge, die von dem NesT-Programm profitieren, im Rahmen des Resettlement-Verfahrens nach humanitären Gesichtspunkten durch das UNHCR ausgewählt sind.

Zu beachten ist bei der Analyse der Additionalität der Programme und Massnahmen zudem, dass Community Sponsorship Programme oder ausbildungs- und berufs-basierte Programme sich negativ auf die Aufnahmeplätze auswirken können, die eigentlich für vulnerable Gruppen vorgesehen sind.



Abbildung 34 Ausprägung des Prinzips der Additionalität in den untersuchten Programmen

5.5.5. Prinzip der Nicht-Diskriminierung

Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung ist am besten in den Programmen umgesetzt, wo die Auswahl vom UNHCR nach den Resettlement Kriterien erfolgt.¹⁷⁴ Es handelt sich hierbei um ein bewährtes und transparentes Auswahlverfahren nach humanitären Kriterien vor Ort,¹⁷⁵ das sich in den staatlichen Resettlementprogrammen schon vielfach bewährt hat.

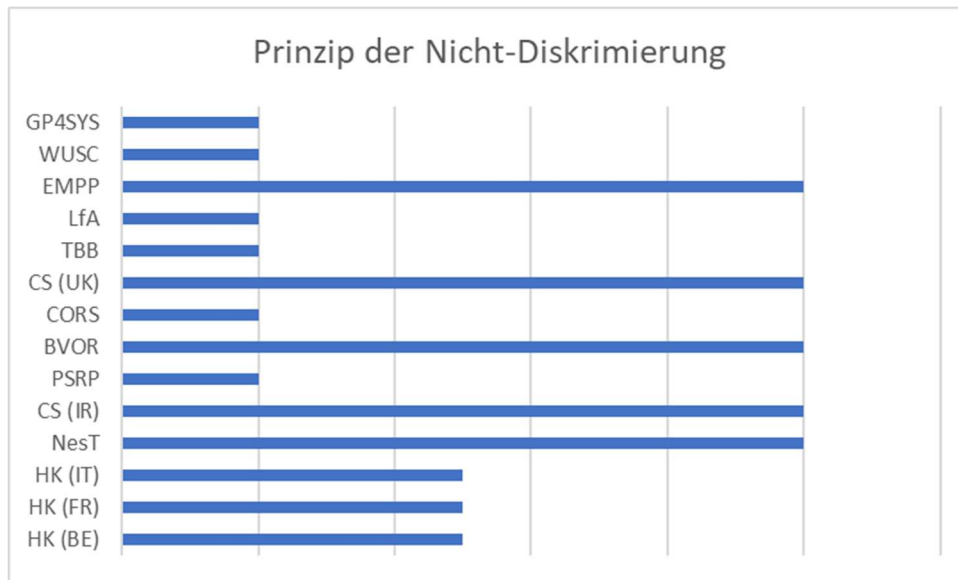


Abbildung 35 Ausprägung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung in den untersuchten Programmen

¹⁷⁴ NesT (Deutschland), Community Sponsorship Programme in Irland und UK, BVOR und EMPP in Kanada.

¹⁷⁵ Siehe hierzu: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/558c015e9/resettlement-criteria.html>

5.5.6. Einheit von Familien

Bis auf drei der untersuchten Programme¹⁷⁶ ermöglichen alle Programme den Mit- oder Nachzug der Kernfamilie.¹⁷⁷ Das Grundprinzip der Familieneinheit ist somit in der Mehrzahl der untersuchten Programme gewährleistet.

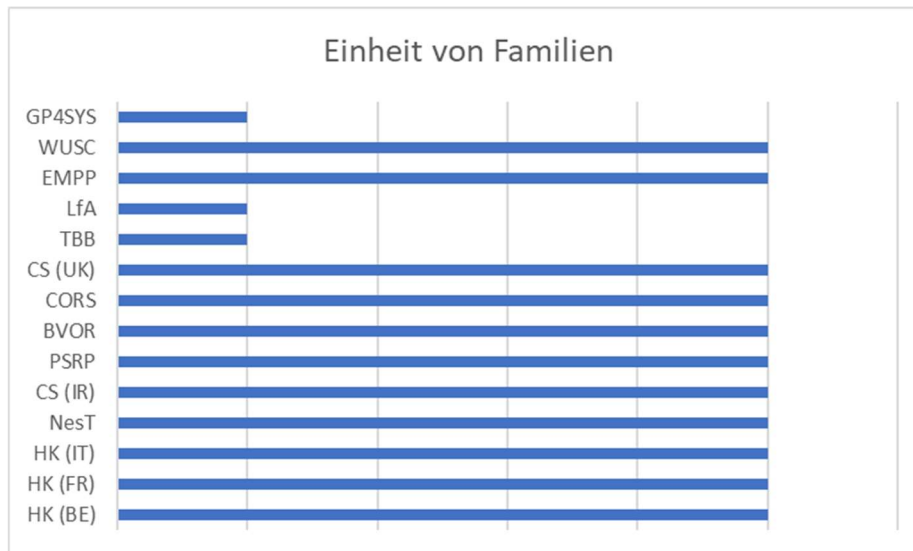


Abbildung 36 Ausprägung des Prinzips der Einheit von Familien in den untersuchten Programmen

5.5.7. Erkenntnisse

Zusammenfassend können aus den obigen Erwägungen die folgenden Erkenntnisse destilliert werden:

- Alle untersuchten Programme wurden innerhalb der bereits bestehenden Rechtsordnungen umgesetzt, es musste für keines der Programme neue Aufenthaltstitel oder Aufnahme Regelungen geschaffen werden.
- Breit angelegte begleitende Kommunikations- und Sensibilisierungsmassnahmen (wie z.B. für die Humanitären Korridore in Belgien und Frankreich) steigern die Akzeptanz von Aufnahmeprogrammen in der Öffentlichkeit.
- Community Sponsorship Programme ergänzen idealerweise die staatlichen Programme, können diese aber von der Ausrichtung, Zielsetzung und dem Umfang her nicht ersetzen.
- Klar kommunizierte und transparent formulierte Erwartungshaltungen, etwa in Form von Vereinbarungen mit den Teilnehmenden (z.B. Vereinbarungen im Rahmen des Humanitären Korridors in Belgien, CIR in Frankreich) oder in Form von Integrationsplänen der zivilgesellschaftlichen Akteure (z.B. Community Sponsorship

¹⁷⁶ TBB (Australien), LfA (Deutschland), GP4SYS (Portugal).

¹⁷⁷ Definition: Siehe Fußnote 115.

Programme in Irland und UK), helfen Missverständnissen und Frustrationen in einem solchen Programm vorzubeugen.

- Es bedarf einer professionellen Koordination und Unterstützung des (ehrenamtlichen) Engagements bei Programmen an denen die Bevölkerung und/oder NGOs beteiligt sind. Eine organisatorische Schnittstelle zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erleichtert die Umsetzung der Programme und erlaubt es, gewisse Mindeststandards einzuführen. Beispiele für solche Koordinationsmechanismen sind die ZKS in Deutschland, RSOs in Irland, SAH in Kanada und Reset in UK.
- Vorbereitungs- und Schulungsmassnahmen für die zivilgesellschaftlichen Akteure in Form von Vorabinformationen, interkulturelle Sensibilisierungs- und Trainingsmassnahmen sowie Supervision und Erfahrungsaustausch sind essenziell in solchen Programmen.
- Idealerweise bieten die Programme eine Durchlässigkeit hin zu längerfristigen Lösungen (Humanitäre Korridore in Belgien, Frankreich und Italien, NesT, GP4SYS).
- Klare und von Anfang an transparent kommunizierte Grundsätze zur (finanziellen) Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft können Akzeptanz von Community Sponsorship Programmen steigern.
- Festlegung klarer Kriterien für die Anspruchsberechtigung, einschliesslich klarer Normen und transparenter Verfahren.

6. Chancen, Herausforderungen und Perspektiven bei der Einführung von Programmen zur Gewährung von komplementären Zugangswegen

In dem nachfolgenden Kapitel werden die Kernpunkte der wesentlichen Aspekte zur Einführung komplementärer Zugangswege, wie Trägerschaft und Organisation, rechtliche Rahmenbedingungen, Finanzierungswege und Einbeziehung der Zivilgesellschaft vorgestellt.

6.1. Trägerschaft und Organisation

Es gibt zahlreiche Modelle zur Trägerschaft und zur Organisation von Programmen zur Schaffung von komplementären Zugangswegen, das Spektrum reicht von eng an staatliches Resettlement gekoppelte Programme, über Public Private Partnerships (PPPs), bis hin zu privaten Sponsorship-Modellen. Auch die Zahl der beteiligten Akteure und Stakeholder kann erheblich variieren. Das BVOR-Programm in Kanada etwa versteht sich als «3-way partnership» zwischen kanadischer Regierung, UNHCR und privaten Sponsoren.

Auch die Geflüchteten selbst, als wichtigste Stakeholder dieser Programme, könnten eine aktive und engagierte Rolle bei deren Einführung und Umsetzung spielen, indem sie ihre persönlichen Erfahrungen einbringen.

Ressourcen aus der Privatwirtschaft werden trotz deren Potenzials weniger genutzt und es sind bisher nur einige wenige Unternehmen als Co-Sponsoren aufgetreten. So haben beispielsweise die Fluggesellschaften Air France und Alitalia ganz oder teilweise die Flugkosten der gesponserten Personen im Rahmen der Humanitären Korridore in Frankreich und Italien übernommen.¹⁷⁸

Des Weiteren können auch Gemeinden und Städte eine wichtige Rolle im Rahmen von Sponsoring Programmen spielen, selbst in den Fällen, in denen ihnen offiziell keine Rolle in dem Programm zugedacht ist. So übernehmen beispielsweise einige Städte in Deutschland die finanziellen Verpflichtungen der Mentoren in dem Programm NesT.¹⁷⁹ Insbesondere kleinere Kommunen haben ein erhebliches Potenzial mit privaten Akteuren in lokalen Sponsoring Programmen zusammenzuarbeiten, indem sie beispielsweise öffentliche Räume oder Gebäude zur Verfügung stellen.

¹⁷⁸ Siehe hierzu: <https://corporate.alitalia.com/en/company/csr/csr.html> und <https://www.infomigrants.net/en/post/2584/france-opens-its-first-humanitarian-corridors-to-middle-eastern-refugees>

¹⁷⁹ Z.B. Rottenburg in Deutschland, siehe hierzu: <https://www.rottenburg.de/bericht+aus+der+oeffentlichen+sitzung+des+sozial+bildungs+und+kulturausschusses+am+15+07+2021.125606.htm>

Zudem können Hochschulen und Universitäten wichtige Partner für Sponsoring Programme sein. Wie in Kapitel 5 dieser Studie ausgeführt, gibt es beispielsweise in Kanada und Portugal erfolgreiche Beispiele für Universitäten, die das Sponsoring auch von Studenten zu Studenten erleichtern und unterstützen können. Andere universitäre Akteure in Europa, wie der University Assistance Fund (UAF) in den Niederlanden, unterstützen Flüchtlingsstudenten direkt mit Darlehen, die aus privaten Spenden stammen.¹⁸⁰ Hochschulen und Universitäten können aber auch wichtige Partner bei der Sensibilisierung sein, um das Bewusstsein zu schärfen, sich für Plätze zum Schutz von Menschen auf der Flucht einzusetzen, Netzwerke von Freiwilligen unter den Studierenden zu mobilisieren und Unterstützung bei der Integration anzubieten.

Die konkrete Ausgestaltung der Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Akteuren der Zivilgesellschaft und dem Staat ist flexibel und mit verschiedenen Ansätzen im Bereich der komplementären Zugangswege kombinierbar. Zu beachten ist bei der organisatorischen Ausgestaltung allerdings, dass staatliche Pflichten nicht auf private Akteure verlagert werden sollten, da es ansonsten zu einer Überforderung der Beteiligten führen kann. Entscheidend ist zudem, dass die Rollen der verschiedenen beteiligten Stakeholder klar definiert und transparent formalisiert sind. So wurden im Rahmen der Humanitären Korridore in Belgien, Frankreich und Italien Memoranda of Understanding zwischen der Gemeinschaft Sant'Egidio und den jeweiligen staatlichen Stellen unterzeichnet, in denen in groben Zügen die Zusammenarbeit zwischen der Regierung und den Sponsoren formalisiert, allerdings nur wenige Details in Bezug auf die Umsetzung der Programme festgelegt wurde.¹⁸¹ In Irland und dem Vereinigten Königreich sind die Verpflichtungen der Sponsoren noch enger gefasst, sie werden überprüft und müssen detaillierte Angaben zu der Umsetzung des Programms machen.¹⁸² Vereinbarungen mit Sponsoren müssen letztendlich ein Gleichgewicht schaffen zwischen einer gewissen Flexibilität bei der Umsetzung der Programme und der möglichst klaren Definition der gegenseitigen Verpflichtungen und Rahmenbedingungen.

6.2. Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Im Rahmen der hier analysierten komplementären Zugangswege wird sowohl bei der Trägerschaft und Organisation als auch bei den Einreisemodalitäten und Aufenthaltstiteln auf bestehende Instrumente der jeweiligen Rechtsordnungen zurückgegriffen.

Zur Anwendung kommen beispielsweise Studentenvisa, humanitäre Visa, Arbeitsvisa und das reguläre Asylverfahren, also Instrumente, die bereits vorhanden und in Anwendung sind.

¹⁸⁰ Siehe hierzu: <https://www.uaf.nl/en/about-us/>

¹⁸¹ Siehe hierzu: <https://www.humanitariancorridor.org/en/humanitarian-corridors/>

¹⁸² Siehe hierzu:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/964199/2018-12-04_Community_Sponsorship_Guidance.pdf , <http://www.integration.ie/en/ISEC/CSI%20-%20A%20Guide%20for%20Prospective%20Sponsors.pdf/Files/CSI%20-%20A%20Guide%20for%20Prospective%20Sponsors.pdf>

Sinnvoll ist es jedoch, die Rahmenbedingungen eines Programms und die in Anspruch genommenen rechtlichen Instrumente und Mechanismen von Anfang klar und transparent zu formulieren. So wurde für das Community Sponsorship Programm in Irland im Vorfeld der Umsetzung ein sogenanntes Initial Policy Framework geschaffen, in dem alle relevanten Definitionen, Prinzipien und Prozesse abgebildet wurden.¹⁸³

6.3. Finanzierungswege und Modelle für staatlich-private Kostenteilung

Wie bei der oben beschriebenen organisatorischen Ausgestaltung existieren auch bei der Finanzierung komplementärer Zugangswege verschiedene Ansätze: So gibt es Programme, in denen die Sponsoren für eine bestimmte Zeit weitgehende finanzielle Verantwortungen übernehmen, beispielsweise bei den Humanitären Korridoren in Belgien, Frankreich und Italien (siehe Kapitel 5). Daneben gibt es Programme, in denen sich der Staat und die beteiligten Akteure die entstehenden Kosten, die in den ersten ein bis zwei Jahren entstehen, teilen (z.B. Community Sponsorship in Irland und UK, BVOR-Programm in Kanada). Die Aufteilung dieser Kosten erfolgt nach unterschiedlichen Mechanismen, am transparentesten jedoch im kanadischen BVOR-Programm, wo sich Staat und Zivilgesellschaft in den ersten 12 Monaten die entstehenden Kosten hälftig aufteilen.

Privates Sponsoring bedeutet jedoch nicht, dass der Staat die beteiligten Hauptakteure der Zivilgesellschaft überhaupt nicht finanziell unterstützt: Nach wie vor sind staatliche Stellen wichtige Geldgeber für NGOs in den Bereichen Asyl, Integration und soziale Eingliederung. In Kanada beispielsweise gewährt die Regierung Zuschüsse an die SAHs.

Darüber hinaus können Gemeinden und Kirchen in die Finanzierung im Rahmen von Sponsorship Programmen mit einbezogen werden und beispielsweise die finanziellen Beiträge der Akteure der Zivilgesellschaft für diese übernehmen (siehe oben, Kapitel 6.1). Zudem gewähren lokale Behörden wie Regionen und Städte bereits heute Mittel für Organisationen, die Menschen auf der Flucht unterstützen und können so indirekt finanziell zu Programmen im Bereich der komplementären Zugangswege beitragen.

Im Rahmen der gemeinsamen Finanzierung solcher Programme von Staat und Akteuren der Zivilgesellschaft sind jedoch einige wichtige Aspekte und Faktoren zu berücksichtigen, die für den Erfolg entscheidend sein können: Zum einen sollte die finanzielle Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure angemessen sein und diese nicht überfordern. Diese Problemstellung liesse sich mit einer transparenten Regelung zur Kostenteilung vorbeugen, welche die beteiligten Akteure der Zivilgesellschaft nicht übermässig in Anspruch nimmt und diesen auch die Möglichkeit einräumt, ihren Beitrag zumindest teilweise in Form von

¹⁸³ Siehe hierzu:

<http://www.integration.ie/en/ISEC/Community%20Sponsorship%20Policy%20Framework%20WEB.pdf/Files/Community%20Sponsorship%20Policy%20Framework%20WEB.pdf>

Sachleistungen zu erbringen. Zum anderen ist im Falle einer finanziellen Beteiligung von privaten Akteuren im Rahmen von Programmen, die komplementäre Zugangswege gewähren, ein gewisses Mitspracherecht einzuräumen und eine „Augenhöhe“ mit den staatlichen Akteuren herzustellen.

Abschliessend dazu ist festzuhalten, dass aus keinem der dargestellten Programme umfassend bzw. bilanzierend ersichtlich ist, wer (Staat, Gemeinde, Unternehmung, NGO, etc.) welche Ressourcen (Finanzen und Personalressourcen) zu leisten hat. Indessen liegt nach Ablauf einer gewissen Zeit (meist 1 – 2 Jahre) in finanzieller Hinsicht das volle Risiko beim Staat.

6.4. Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Für den Einbezug der Zivilgesellschaft in Programme, die komplementären Zugang gewähren, gibt es mehrere mögliche Ansatzpunkte: Zum einen können Akteure der Zivilgesellschaft, wie oben unter 6.3 erwähnt als Sponsoren im Rahmen solcher Programme mit einbezogen werden. Zum anderen können Akteure der Zivilgesellschaft als Unterstützung im Rahmen von einzelnen operativen Bausteinen einer Massnahme im Dritt- oder Aufnahmeland oder als Begleiter aller Bausteine eingebunden werden.

Beim Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure ist jedoch zunächst eine sorgfältige Stakeholderauswahl durch den Staat zu treffen, die zu dem Programm und den Bedürfnissen der Zielgruppe passt. Hierbei sind die unterschiedlichen Perspektiven, Erwartungen und Zielsetzung zunächst abzubilden und dann im Rahmen der Umsetzung zu berücksichtigen. So werden bei dem Community Sponsorship Programm in Irland Bewerbungsprozesse durch das irische Justizministerium für Community Sponsorship Groups durchgeführt, in denen geprüft wird, inwieweit die Sponsorengruppe zu dem Programm passt. Sobald die relevanten Stakeholder ausgewählt sind, können sich diese Akteure je nach Programm und Beteiligungsform mittels top-down Initiative und Netzwerkbildung oder im Wege einer bottom-up Grassroots-Bewegung formieren und konstituieren. Klar, transparent und formalisiert sind in jedem Fall das Niveau und die Intensität der Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure zu definieren. Zu beachten ist hierbei zudem, dass beim Einbezug der Zivilgesellschaft in solche Programme der Forderung nach „Augenhöhe“, Mitspracherechten und Responsivität von Seiten staatlicher Stelle Rechnung getragen werden sollte. Auch bedarf es einer klaren und transparenten Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Stakeholdern, um möglichen Unklarheiten und Konflikten bei der Umsetzung des Programms vorzubeugen. Im Rahmen der Community Sponsorship Programme im Vereinigten Königreich werden etwa die Sponsoren verpflichtet, eine Vereinbarung mit dem Home Office (Innenministerium) abzuschliessen, in

der die Pflichten der Stakeholder klar definiert und dokumentiert sind.¹⁸⁴ Neben den Rechten und Pflichten der beteiligten Akteure sollten zudem mögliche Exitstrategien klar definiert sein und kommuniziert werden, für den Fall, dass es einem der beteiligten Stakeholdern nicht mehr möglich ist, an dem Projekt weiterhin teilzunehmen. So ist in dem Initial Policy Framework des irischen Community Sponsorship Programms etwa vorgesehen, dass im Falle des Scheiterns, die Begünstigten in das reguläre staatliche Resettlement-Programm aufgenommen werden.¹⁸⁵ Ist die Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft in einem Programm zur Gewährung komplementärer Zugangswege vorgesehen, so ist der Aufbau von deren Kapazitäten durch die Durchführung von Vorbereitungstrainings und begleitenden Seminaren essentiell für den Erfolg der Massnahme. In dem NesT-Programm in Deutschland sowie in den Community Sponsorship Programmen in Irland und UK sind solche Trainings und Seminare fester Bestandteil der begleitenden Massnahmen für die involvierten Akteure.¹⁸⁶ Wichtigstes Element bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist jedoch die professionelle Koordination und kontinuierliche Begleitung durch hauptamtliche Akteure. Solche Koordinations- und Unterstützungsstrukturen sind beispielsweise in dem NesT Programm in Deutschland (ZKS) und in dem Private Sponsorship Programm in UK (Reset) vorgesehen. Sie bieten den zivilgesellschaftlichen Akteuren eine Plattform zum Informationsaustausch, Unterstützung und Beratung und spielen eine wesentliche Rolle bei der Kontinuität, Verstetigung und Nachhaltigkeit von Programmen.

¹⁸⁴ Siehe hierzu:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/964199/2018-12-04_Community_Sponsorship_Guidance.pdf

¹⁸⁵ Siehe hierzu:

<http://www.integration.ie/en/ISEC/Community%20Sponsorship%20Policy%20Framework%20WEB.pdf/Files/Community%20Sponsorship%20Policy%20Framework%20WEB.pdf>

¹⁸⁶ Siehe hierzu z.B.: <https://www.neustartimteam.de/mentorin/>

7. Fazit

Komplementäre Zugangswege verfolgen die Zielsetzung, den Druck auf die Erstaufnahmeländer zu verringern, die Stärkung der Eigenverantwortung der Menschen auf der Flucht zu erhöhen und die Ausweitung des Zugangs zu Drittstaatenlösungen zu ermöglichen. Sie haben aufgrund des Ausmasses und der Komplexität der gegenwärtigen weltweiten Vertreibung an Bedeutung gewonnen.

Komplementäre Zugangswege werden in der Migrationsforschung und der Politik dynamisch und kontrovers diskutiert. Befürwortende Stimmen halten fest, dass komplementäre Zugangswege neue und alternative Wege öffnen können, welche die bisherigen Zugänge durch die Einbindung neuer und williger Akteure in Aufnahme-, Hilfs- und Integrationsprozesse ergänzen und stärken können und dadurch Solidarität und Verantwortungsteilung mit den Erstasylländern demonstriert werden kann. Kritische Stimmen verweisen allerdings auf bestehende Risiken bei der Abwälzung staatlicher Aufgaben im Asylbereich auf private Akteure: Das Fehlen einer unabhängigen staatlichen Verantwortung oder flüchtlingsspezifischer Schutzmassnahmen könne dazu führen, dass es zu Ungleichbehandlungen in dem Verfahren komme und der Staat dadurch gegenüber den Aufgenommenen seinen internationalen Verpflichtungen nicht gerecht werde.

Die empirische Datenlage zu komplementären Zugangswegen ist allerdings momentan noch unbefriedigend. Hier fehlen insbesondere Daten zur Wirkung und zu den finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Programme. Es ist jedoch bemerkenswert, dass alle untersuchten Programme innerhalb des jeweils bestehenden Rechtsrahmens lanciert werden konnten. Zudem kann festgehalten werden, dass trotz uneinheitlicher Definition und fehlender Standards, komplementäre Zugangswege sich in vielen Fällen als taugliches und wirksames Instrument des Schutzes von Menschen auf der Flucht erwiesen haben (s.o. Kapitel 5). Gerade bei dauerhaft angelegten Programmen, die den Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft vorsehen, ist davon auszugehen, dass die Integration der Geflüchteten in die Aufnahmegesellschaft besser gelingt.

Gleichzeitig ist aber auch zu konstatieren, dass die komplementären Zugangswege nur bedingt besonders vulnerablen Menschen auf der Flucht zur Verfügung stehen, bzw. und je nach Ausgestaltung mit beträchtlichen praktischen Hürden verbunden sein können. Somit ist der zu Resettlement komplementäre Charakter eindeutig. Zudem ist die Anzahl der Menschen

auf der Flucht, die aufgrund komplementärer Zugangswege Schutz erhalten haben, sehr gering im Vergleich zum gemäss dem UNHCR bestehenden Bedarf.

Durch Weiterentwicklung und Ausbau könnten komplementäre Zugangswege Resettlement-Programme ergänzen und positive Auswirkungen auf die Aufnahmegesellschaften haben. Dieser Ausbau sollte allerdings die übergeordneten Ziele des internationalen Flüchtlingsschutzsystems nicht untergraben, sondern dazu führen, Menschen auf der Flucht Schutz sowie eine dauerhafte Perspektive zu bieten. Dies gilt umso mehr, als dass es im internationalen Vergleich zahlreiche vielversprechende Ansätze für solche Programme gibt (siehe Kapitel 5), die im jeweils bestehenden Rechtsrahmen umgesetzt werden konnten.

Komplementäre Zugangswege sind in der Praxis unterschiedlich ausgestaltet und richten sich an verschiedene Zielgruppen (siehe Kapitel 5). Trotz dieser Vielfalt haben sich bei der Erstellung der vorliegenden Studie die folgenden für alle Massnahmen gleichermassen gültigen Aspekte herauskristallisiert, die bei der (Weiter-) Entwicklung und Umsetzung von komplementären Zugangswegen als Leitprinzipien dienen können:

- Komplementäre Zugangswege können durch die mögliche Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte für Aufnahmestaaten von wirtschaftlichem Interesse sein, und können einem Staat auch dazu dienen, private Akteure an den bestehenden Kosten im Asylbereich zumindest teilweise zu beteiligen. Die Suche nach einem Gleichgewicht zwischen den teilweise konkurrierenden Interessenlagen der beteiligten Stakeholder, um den Nutzen für Menschen auf der Flucht zu maximieren und gleichzeitig Staaten und andere Akteure zu motivieren, solche Programme zu entwickeln und sich dort zu engagieren, stellt deshalb eine Gratwanderung dar.
- Ein weites und flexibles Verständnis von „komplementären Zugangswegen“ lässt Raum für innovative Initiativen. Die Frage der Dauerhaftigkeit einer Lösung steht hier in einem Spannungsfeld, weil gewisse Programme, z.B. im Bereich der Stipendien, temporärer Natur sind.
- Die Grundprinzipien der Drei-Jahres-Strategie des UNHCR geben wichtige Eckwerte für die Schaffung von komplementären Zugangswegen vor. Namentlich ist eine frühzeitige Definition von Mindeststandards aus Sicht des UNHCR empfehlenswert.
- Ein Einbezug der Zivilgesellschaft ist am zielführendsten, wenn er ganzheitlich und von Beginn an erfolgt.
- Der Einbezug ehemaliger Resettlement-Flüchtlinge in die Konzeptionierung von Programmen im Rahmen der komplementären Zugangswege kann zu dessen Qualität und Nachhaltigkeit beitragen.
- Ein engmaschiges Monitoring und eine systematische Evaluation können wichtige Erkenntnisse hervorbringen und die aktuell begrenzte Datenlage verbessern.

- Die Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Staaten bei der Einführung von komplementären Zugangswegen kann Risiken verringern. Ein Engagement in internationalen Netzwerken (z.B. SHARE) ermöglicht einen Zugang zu diesen Erfahrungen.

Zusammengefasst können Programme für komplementäre Zugangswege kreative Möglichkeiten bieten, um ergänzend zum Resettlement schutzbedürftigen Personen eine legale Einreise in einen sicheren Drittstaat zu ermöglichen. Durch den Einbezug von Privaten kann zudem eine Verantwortungsteilung erreicht und eine raschere Integration ermöglicht werden. Dazu sind in der Regel eigens dazu konzipierte Programme notwendig, welche im Rahmen eines komplexen Zusammenspiels verschiedener Akteure etabliert werden und entweder punktuelle (im Rahmen von Individualverfahren) oder aber kontingentierte Aufnahmen vorsehen, insbesondere im Kontext langanhaltender und prekärer Fluchtsituationen in Erstasyllandern. Eine Beteiligung der Zivilgesellschaft im Rahmen komplementärer Zugangswege birgt zudem das Potential, dass die dabei geschaffene organisatorische Bereitschaft und die gewonnenen Erfahrungen bei einer Aufnahme im Zuge einer akuten Fluchtsituation eine besondere Bedeutung erlangen.

Referenzen

- Agatiello, G.; Kendall, F.; Gori, G.; Mante, G.; Pezzati, P. (2020): Private sponsorship for integration: Building a European model. Eurodiaconia.
- Ahad, A.; Le Coz, C.; Beirens, H. (2020): Using evidence to improve refugee resettlement. A monitoring and evaluation road map. Brüssel: Migration Policy Institute Europe.
- Albanese, D.; Tardis, M.; Ifri (2020): Safe and Legal Pathways for Refugees: Can Europe Take Global Leadership? In: ISPI; Villa, M. (Hrsg.): The future of migration to Europe. Milano: Ledizioni LediPublishing, S. 80–100.
- Baraulina, T.; Bitterwolf, M. (2018): Resettlement in Deutschland – was leistet das Aufnahmeprogramm für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge? Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Beirens, H.; Fratzke, S. (2017): Taking stock of refugee resettlement: Policy objectives, practical tradeoffs, and the evidence base. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Bendel, P. (2017): EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bertram, D.; Maleki, A.; Karsten, N. (2020): Factoring in Societal Culture in Policy Transfer Design: the Proliferation of Private Sponsorship of Refugees. In: Journal of International Migration and Integration, 21 (1), S. 253–271.
- Betts, A. (2017): Resettlement - where's the evidence, what's the strategy? In: Forced Migration Review, 55 (2), S. 73–75.
- Betts, A.; Costello, C.; Zaun, N. (2017): A fair share. Refugees and responsibility-sharing. Stockholm: Elanders Sverige AB.
- Boer, T. de; Zieck, M. (2020): The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU. In: International Journal of Refugee Law, 32 (1), S. 54–85.
- Bradley, M.; Duin, C. (2020): A Port in the Storm: Resettlement and Private Sponsorship in the Broader Context of the Refugee Regime. In: Labman, S.; Cameron, G. (Hrsg.): Strangers to neighbours. Refugee sponsorship in context. Montreal u.a.: McGill-Queen's Univ. Press, S. 74–92.

- Campomori, F.; Ambrosini, M. (2020): Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground. In: *Comparative Migration Studies*, 8 (1), S. 1–19.
- Cedefop (2019): *Creating lawful opportunities for adult refugee labour market mobility: a conceptual framework for a VET, skills and qualifications-based complementary pathway to protection*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Church World Service (2020): *The Future of Refugee Resettlement & Complementary Pathways: Strengthening Sustainable and Strategic Humanitarian Solutions for Refugees*.
- Colic-Peisker, V. (2009): Visibility, settlement success and life satisfaction in three refugee communities in Australia. In: *Ethnicities*, 9 (2), S. 175–199.
- Collett, E.; Clewett, P.; Fratzke, S. (2016): *No way out? Making additional migration channels work for refugees*. Brüssel: Migration Policy Institute Europe.
- Costello, C. (2019): Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees? In: *International Journal of Refugee Law*, 30 (4), S. 643–649.
- Cousins, S.; Lawrie, R.; Nyce, S. (2019): *The promise of labour mobility. How skills can be a passport out of displacement for refugees*. Talent Beyond Boundaries.
- Cyrus, N. (2017): Die Flüchtlinge und ihr Status. In: Ghaderi, C.; Eppenstein, T. (Hrsg.): *Flüchtlinge. Multiperspektivische Zugänge*. Wiesbaden: Springer VS, S. 113–127.
- Darrow, J. H. (2015): Getting Refugees to Work: A Street-level Perspective of Refugee Resettlement Policy. In: *Refugee Survey Quarterly*, 34 (2), S. 78–106.
- Denton, T. R. (2003): Understanding private refugee sponsorship in Manitoba. In: *Journal of International Migration and Integration*, 4 (2), S. 257–272.
- Derwing, T. M.; Mulder, M. (2003): The Kosovar sponsoring experience in Northern Alberta. In: *Journal of International Migration and Integration*, 4 (2), S. 217–236.
- Endres de Oliveira, P. (2016): Legaler Zugang zu internationalem Schutz – zur Gretchenfrage im Flüchtlingsrecht. In: *Kritische Justiz*, 49 (2), S. 167–179.
- ERN+ (2018a): *Expanding solutions for refugees: Complementary pathways of admission to Europe. Strategic Assessment*. Written by Joanne van Selm, Independent Consultant, in cooperation with IOM, ICMC, and the UNHCR. Brussels: European Resettlement Network.
- ERN+ (2018b): *Humanitarian Admission Programmes in Europe. Expanding complementary pathways of admission for persons in need of international protection*. Written by Joanne

- van Selm, Independent Consultant, in cooperation with IOM, ICMC Europe, and the UNHCR. Brussels: European Resettlement Network.
- ERN+ (2017a): Private Sponsorship in Europe. Expanding complementary pathways for refugee resettlement. Brussels: European Resettlement Network.
- ERN+ (2017b): Student Scholarships for Refugees. Expanding complementary pathways of admission to Europe. Brussels: European Resettlement Network.
- Fratzke, S. (2017): Engaging Communities in Refugee Protection: The Potential of Private Sponsorship in Europe. Migration Policy Institute Europe.
- Fratzke, S.; Dorst, E. (2019a): Volunteers and Sponsors: A Catalyst for Refugee Integration? Washington, DC: Migration Policy Institute - Transatlantic Council on Migration.
- Fratzke, S.; Kainz, L. (2020): The Next Generation of Refugee Resettlement in Europe. Ambitions for the future and how to realise them. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Fratzke, S.; Kainz, L.; Beirens, H.; Dorst, E.; Bolter, J. (2019b): Refugee Sponsorship Programmes. A Global State of Play and Opportunities for Investment. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Fratzke, S.; Salant, B. (2017): Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Garnier, A. (2016a): Impact des arrangements institutionnels d'admission et d'insertion sur le parcours des réfugiés sur le marché du travail. In: D'Aoust, A.-M.; Reyes Bruneau (Hrsg.): Immigration, diversité ethnoculturelle et citoyenneté, S. 40–58.
- Garnier, A. (2016): Narratives of accountability in UNHCR's refugee resettlement strategy. In: Sandvik, K. B.; Lindskov Jacobsen, K. (Hrsg.): UNHCR and the struggle for accountability. Technology, law and results-based management. London: Routledge, 64-80.
- Garnier, A. (2018): Resettled Refugees and Work in Canada and Quebec: Humanitarianism and the Challenge of Mainstream Socioeconomic Participation. In: Garnier, A.; Jubilut, L. L.; Sandvik, K. B. (Hrsg.): Refugee resettlement. Power, politics, and humanitarian governance. New York: Berghahn Books, S. 118–138.
- Garnier, A.; Sandvik, K. B.; Jubilut, L. L. (2018): Introduction. Refugee Resettlement as Humanitarian Governance: Power Dynamics. In: Garnier, A.; Jubilut, L. L.; Sandvik, K. B. (Hrsg.): Refugee resettlement. Power, politics, and humanitarian governance. New York: Berghahn Books, S. 1–27.

- Good Gingrich, L.; Enns, T. (2019): A Reflexive View of Refugee Integration and Inclusion: A Case Study of the Mennonite Central Committee and the Private Sponsorship of Refugees Program. In: *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 35 (2), S. 9–23.
- Grote, J.; Bitterwolf, M.; Baraulina, T. (2016): Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland: Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl.
- Harding, S.; Libal, K. (2020): “Doing Something to Fight Injustice”: Voluntarism and Refugee Resettlement as Political Engagement in the United States. In: Labman, S.; Cameron, G. (Hrsg.): *Strangers to neighbours. Refugee sponsorship in context*. Montreal u.a.: McGill-Queen's Univ. Press, S. 247–263.
- Hashimoto, N. (2018): Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum. In: *Refugee Survey Quarterly*, 37 (2), S. 162–186.
- Haugen, S. (2019): “We Feel Like We’re Home”: The Resettlement and Integration of Syrian Refugees in Smaller and Rural Canadian Communities. In: *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 35 (2), 54-64.
- Haugen, S.; Lenard, P. T.; Regan Wills, E. (2020): Creating Canadians through Private Sponsorship. In: *Canadian Journal of Political Science*, 53 (3), S. 560–576.
- Hinds, R. (2018): “A family belongs together” Refugees’ experiences of family reunification in Ireland. Oxfam Ireland; Nasc; Irish Refugee Council.
- Hirsch, A.; Hoang, K.; Vogl, A. (2019): Australia’s Private Refugee Sponsorship Program: Creating Complementary Pathways or Privatizing Humanitarianism? In: *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 35 (2), S. 110–123.
- Hugo, G. (2014): The Economic Contribution of Humanitarian Settlers in Australia. In: *International Migration*, 52 (2), S. 31–52.
- Hyndman, J.; Payne, W.; Jimenez, S. (2016): *The State of Private Refugee Sponsorship in Canada: Trends, Issues, and Impacts*. York University: Refugee Research Network; Centre for Refugee Studies.
- Hyndman, J.; Payne, W.; Jimenez, S. (2017): Private refugee sponsorship in Canada. In: *Forced Migration Review*, (54), S. 56–59.
- Hyndman, J.; Reynolds, J.; Yousuf, B.; Purkey, A.; Demoz, D.; Sherrell, K. (2021): Sustaining the Private Sponsorship of Resettled Refugees in Canada. In: *Frontiers in human dynamics*, 3.

- Hynie, M.; McGrath, S.; Bridekirk, J.; Oda, A.; Ives, N.; Hyndman, J.; Arya, N.; Shakya, Y. B.; Hanley, J.; McKenzie, K. (2019): What Role Does Type of Sponsorship Play in Early Integration Outcomes? Syrian Refugees Resettled in Six Canadian Cities. In: *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 35 (2), S. 36–52.
- ICMC Europe; Caritas Europa (2019): *Fostering community sponsorships across Europe*. Brussels: SHARE Network.
- Kaida, L.; Hou, F.; Stick, M. (2020): The long-term economic integration of resettled refugees in Canada: a comparison of Privately Sponsored Refugees and Government-Assisted Refugees. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46 (9), S. 1687–1708.
- Karyotis, G.; Colburn, B.; Doyle, L.; Hermannsson, K.; Mulvey, G.; Skleparis, D. (2018): *Building a New Life in Britain: The Skills, Experiences and Aspirations of Young Syrian Refugees*. Policy Report. Glasgow: Policy Scotland.
- Karyotis, G.; Mulvey, G.; Skleparis, D. (2021): Young Syrian refugees in the UK: a two-tier system of international protection? In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47 (3), S. 481–500.
- Kaşlı, Z. (2019): *Integration outcomes of recent sponsorship and humanitarian visa arrivals*. ReSOMA - the Research Social Platform on Migration and Asylum.
- Kluth, W. (2018): *Legale Zuwanderung stärken? Zur Zukunft des deutschen und europäischen Migrationsrechts*. In: Lehner, R.; Wapler, F. (Hrsg.): *Die herausgeforderte Rechtsordnung. Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik*. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 352–376.
- Knaus, G. (2020): *Welche Grenzen brauchen wir? Zwischen Empathie und Angst - Flucht, Migration und die Zukunft von Asyl*. München: Piper.
- Koirala, S. (2016): *Refugee Settlement in Australia and the Challenges for Integration*. In: Fan, S.; Fielding-Wells, J. (Hrsg.): *What is Next in Educational Research?* Rotterdam: SensePublishers, S. 119–129.
- Kumar Agrawal, S. (2019): *Canadian Refugee Sponsorship Programs: Experience of Syrian Refugees in Alberta, Canada*. In: *Journal of International Migration and Integration*, 20 (4), S. 941–962.
- Kumin, J. (2015): *Welcoming engagement: How private sponsorship can strengthen refugee resettlement in the European Union*. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Labman, S. (2019): *Crossing law's border. Canada's refugee resettlement program*. Vancouver: UBC Press.

- Labman, S.; Cameron, G. (Hrsg.) (2020): Strangers to neighbours. Refugee sponsorship in context. Montreal u.a.: McGill-Queen's Univ. Press.
- Labman, S.; Pearlman, M. (2018): Blending, Bargaining, and Burden-Sharing: Canada's Resettlement Programs. In: *Journal of International Migration and Integration*, 19 (2), S. 439–449.
- Lanphier, M. (2003): Sponsorship: Organizational, sponsor, and refugee perspectives. In: *Journal of International Migration and Integration*, 4 (2), S. 237–256.
- Lenard, P. T. (2019): How do sponsors think about “month 13”? In: *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 35 (2), S. 64–73.
- Long, K. (2015): From Refugee to Migrant? Labor Mobility's Protection Potential. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Lübbe, A. (2016): Ist der Flüchtlingsschutz zeitgemäß? Herausforderungen und Weiterentwicklungsansätze. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen für Integration und Migration für das Jahresgutachten 2017. Hochschule Fulda.
- Macklin, A.; Barber, K.; Goldring, L.; Hyndman, J.; Korteweg, A.; Labman, S.; Zyfi, J. (2018): A Preliminary Investigation Into Private Refugee Sponsors. In: *Canadian Ethnic Studies Journal*, 50 (2), S. 35–57.
- McAdam, J.; Wood, T. (2021): The Concept of “International Protection” in the Global Compacts on Refugees and Migration. In: *Interventions*, 23 (2), S. 191–206.
- McKee, C.; Lavell, L.-A.; Manks, M.; Korn, A. (2019): Fostering Better Integration through Youth-Led Refugee Sponsorship. In: *Refuge*, 35 (2), S. 74–85.
- McNally, R. (2020): 15 Ways to Evaluate the Success of Community Sponsorship Programs. Posted by Bruno Dupeyron. Online verfügbar unter <https://carfms.org/15-ways-to-evaluate-the-success-of-community-sponsorship-programs-by-rachel-mcnally/>.
- Morris, S.; Lenard, P. T.; Haugen, S. (2020): Refugee Sponsorship and Family Reunification. In: *Journal of Refugee Studies*.
- Nyce, S.; Cohen, M. L.; Cohen, B. (2016): Labour mobility as part of the solution. In: *Forced Migration Review*, 52, S. 32–33.
- Oltmer, J. (2015): Zusammenhänge zwischen Migration und Entwicklung. Ein Diskussionsbeitrag. Bonn.
- Ott, E. (2013): The labour market integration of resettled refugees. UN High Commissioner for Refugees.

- Panchetti, B.; Schnyder von Wartensee, I. (2020b): Humanitarian Corridors and reception: pre-arrival preparation and challenges. Humanlines Project.
- Panchetti, B.; Schnyder von Wartensee, I. (2020a): The Humanitarian Corridors Experience. Humanlines Project.
- Papadopoulou, A.; Treviranus, B.; Moritz, T.; Fandrich, C. M. (2013): Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States. Brussels: European Union.
- Paravati, C.; Ricci, A. (2020): Sponsoring Integration. Impact assessment of the primary achievements of the humanitarian corridors program in Italy and France. Rom.
- Patuzzi, L.; Andriescu, M.; Pietropolli, A. (2020): Building Welcome from the Ground up. European small and rural communities engaging in refugee resettlement. Migration Policy Institute Europe.
- Phillimore, J. (2019a): Community Sponsorship Scheme: Benefits for Volunteers. University of Birmingham; Institute for Research into Superdiversity - IRiS.
- Phillimore, J. (2019b): Community Sponsorship Scheme: Insights for the Home Office. University of Birmingham; Institute for Research into Superdiversity - IRiS.
- Phillimore, J. (2019c): Community Sponsorship Scheme: Tips for Community Sponsorship Groups. University of Birmingham; Institute for Research into Superdiversity - IRiS.
- Phillimore, J.; Reyes, M.; Hassan, S. (2020): Community Sponsorship in the UK: Formative evaluation 2017-2020. FINAL REPORT. University of Birmingham; Institute for Research into Superdiversity - IRiS.
- Pijnenburg, A.; Rijken, C. (2021): Moving beyond refugees and migrants: reconceptualising the rights of people on the move. In: *Interventions*, 23 (2), S. 273–293.
- Reyes, M.; Phillimore, J. (2019): Like pebbles in a pool: the effect of community sponsorship on knowledge about, and attitudes to, refugees in less-diverse communities. INTERIM REPORT. Birmingham: University of Birmingham; Institute for Research into Superdiversity - IRiS.
- Ricci, C. (2020): The Necessity for Alternative Legal Pathways: The Best Practice of Humanitarian Corridors Opened by Private Sponsors in Italy. In: *German Law Journal*, 21 (2), S. 265–283.
- Ruhs, M. (2016): Gibt es alternative Zugangswege für Flüchtlinge? In: *Migrationspolitik im Fokus - OECD*, (12), S. 1–4.

- Ruhs, M. (2019): Can Labor Immigration Work for Refugees? In: *Current History*, 118 (804), S. 22–28.
- Sandvik, K. B.; Lindskov Jacobsen, K. (Hrsg.) (2016): *UNHCR and the struggle for accountability. Technology, law and results-based management*. London: Routledge.
- Schneider, H. (2021): Implementing the Refugee Resettlement Process: Diverging Objectives, Interdependencies and Power Relations. In: *Frontiers in Political Science*, 3.
- Sévigny, C. A. (2012): Starting from refugees themselves: towards an institutional ethnography of resettlement. *UNHCR - New Issues in Refugee Research*.
- Smith, C. D. (2020): A Model for the World? Policy Transfer Theory and the Challenges to “Exporting” Private Sponsorship to Europe. In: Labman, S.; Cameron, G. (Hrsg.): *Strangers to neighbours. Refugee sponsorship in context*. Montreal u.a.: McGill-Queen's Univ. Press, S. 286–302.
- Somers, S. B. (2019): *Exporting Canadian Immigration Policy: A Comparative Analysis of Private Sponsorship Methods in Canada, the U.K., and Germany*. A Major Research Paper presented to Ryerson University. Toronto.
- Stuppia, P. (2020): B: The French Humanitarian Corridors Program Experience: An Assessment of a Private Sponsored Program, 3 Years Later. In: *PPI - Private Sponsorship for Integration: Building an European model*; Centro Studi CONFRONTI; Centro Studi e Ricerche (Hrsg.): *Sponsoring Integration. Impact assessment of the primary achievements of the humanitarian corridors program in Italy and France*. Rom, S. 78–127.
- Suhrke, A.; Garnier, A. (2018): Conclusion. The Moral Economy of the Resettlement Regime. In: Garnier, A.; Jubilut, L. L.; Sandvik, K. B. (Hrsg.): *Refugee resettlement. Power, politics, and humanitarian governance*. New York: Berghahn Books, S. 244–252.
- Tan, N. F. (2021b): Community Sponsorship in Europe: Taking Stock, Policy Transfer and What the Future Might Hold. In: *Frontiers in human dynamics (Special Issue: Refugees and Conflict)*, (3), S. 1–8.
- Tan, N. F. (2021a): Community sponsorship, the pact and the compact: towards protection principles. In: Carrera, S.; Geddes, A. (Hrsg.): *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*. Fiesole, S. 71–80.
- Tan, N. F. (2019): *The feasibility of Community-based Sponsorship of refugees in Denmark*. Scoping Paper prepared for Amnesty International Denmark.
- Tardis, M. (2018): *Feasibility Study: Toward a Private Sponsorship Model in France*. Brussels: European Resettlement Network.

- Tardis, M. (2019): Another Story from the 'Refugee Crisis': Resettlement in Small Towns and Rural Areas in France. Paris: Ifri; ICMC Europe; SHARE Network.
- Thériault, P.-A. (2020): Judicial Review in Canada's Refugee Resettlement Program. In: Labman, S.; Cameron, G. (Hrsg.): Strangers to neighbours. Refugee sponsorship in context. Montreal u.a.: McGill-Queen's Univ. Press, S. 227–244.
- Tissot, A.; Croisier, J. (2020): Problemlagen geflüchteter Integrationskursteilnehmender: Bedarfe und Nutzung von Migrationsberatungsangeboten. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge; Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl.
- Tometten, C. (2018): Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunion: The Intricacies of Germany's Legal Entry Regimes for Syrian Refugees. In: *Refugee Survey Quarterly*, 37 (2), S. 187–203.
- Treviranus, B.; Casasola, M. (2003): Canada's private sponsorship of refugees program: A practitioners perspective of its past and future. In: *Journal of International Migration and Integration*, 4 (2), S. 177–202.
- Türk, V. (2016): Prospects for Responsibility Sharing in the Refugee Context. In: *Journal on Migration and Human Security*, 4 (3), S. 45–59.
- van Liempt, I.; Miellet, S. (2020): Being far away from what you need: the impact of dispersal on resettled refugees' homemaking and place attachment in small to medium-sized towns in the Netherlands. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, S. 1–19.
- van Selm, J. (2018): Strategic use of resettlement: Enhancing solutions for greater protection? In: Garnier, A.; Jubilut, L. L.; Sandvik, K. B. (Hrsg.): *Refugee resettlement. Power, politics, and humanitarian governance*. New York: Berghahn Books, S. 31–45.
- van Selm, J. (2020): Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe? In: *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 690 (1), S. 136–152.
- Vogl, A.; Hoang, K.; Hirsch, A. (2020): Private Humanitarian Sponsorship: Searching for the Community in Australia's Community Refugee Sponsorship Program. In: Labman, S.; Cameron, G. (Hrsg.): *Strangers to neighbours. Refugee sponsorship in context*. Montreal u.a.: McGill-Queen's Univ. Press, S. 264–285.
- Wagner, M.; Katsiaficas, C. (2021): Networks and mobility: A case for complementary pathways.
- Welfens, N.; Bekyol, Y. (2021): The Politics of Vulnerability in Refugee Admissions Under the EU-Turkey Statement. In: *Frontiers in Political Science*, 3.

- Welfens, N.; Bonjour, S. (2020): Families First? The Mobilization of Family Norms in Refugee Resettlement. In: International Political Sociology, Online First, S. 1–20.
- Welfens, N.; Engler, M.; Garnier, A.; Endres de Oliveira, P.; Kleist, J. O. (2019): Aktive Flüchtlingsaufnahme in Europa: Ein Forschungsfeld im Entstehen. Online verfügbar unter <https://blog.fluchtforschung.net/aktive-fluechtlingsaufnahme-in-europa-ein-forschungsfeld-im-entstehen/>.
- West, H.; Plunkett, R. (2018): Mapping of refugee resettlement schemes. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Wilkinson, L.; Garcea, J. (2017): The Economic Integration of Refugees in Canada: A Mixed Record? Washington, DC: Migration Policy Institute - Transatlantic Council on Migration.
- Wood, T. (2020): The role of 'complementary pathways' in refugee protection. Report commissioned by UNHCR. Kaldor Centre for International Refugee Law, UNSW Sydney.
- Zetter, R. (2014): Schutz für Vertriebene. Konzepte, Herausforderungen und neue Wege. Bern: Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM.