

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan van Aken, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 17/12311 –**

Engagement der Bundesregierung im internationalen Flüchtlingsschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Nur ein Bruchteil der Menschen, die sich weltweit auf der Flucht befinden, versucht in den Industrienationen Schutz zu erhalten. Die allermeisten verbleiben – freiwillig oder gezwungenermaßen – entweder in Teilen ihres Herkunftslandes, in denen sie vermeintlich sicher vor Verfolgungshandlungen oder gewaltsamen Auseinandersetzungen sind oder sie fliehen in umliegende Staaten. In Fällen größerer Fluchtbewegungen versuchen die einschlägigen internationalen Organisationen, wie der Hohe Kommissar für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) oder das Internationale Rote Kreuz und seine nationalen Partnerverbände, die notwendige Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, um eine menschenwürdige Unterbringung der Flüchtlinge vor Ort zu gewährleisten.

Die Unterstützung der genannten und weiterer Organisationen für den Aufbau und Betrieb von Aufnahmelagern für Flüchtlinge durch die internationale Gemeinschaft erfolgt sowohl aus humanitären Erwägungen als auch aus der Überlegung, damit weitere Fluchtbewegungen in Richtung der Industrienationen eindämmen zu können. Die Europäische Union (EU) hat in diesem Sinne das Konzept der „Regionalen Schutzprogramme“ entwickelt. In Herkunfts- und Transitregionen von Flüchtlingen sollen diese Programme unter anderem dazu dienen, die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende zu verbessern und ein rechtsstaatliches Asylverfahren zu schaffen. Ungeachtet solcher Verbesserungen liegen die Asylbedingungen in diesen Regionen zumeist deutlich unterhalb der Standards, die die einschlägigen Asylrichtlinien der EU vorsehen. Selbst für den Fall einer Asylanerkennung sind die Lebensperspektiven in diesen Ländern oft schlecht. Eingebunden sind diese Hilfsmaßnahmen in Strategien zur Verhinderung der Flucht in die EU bzw. zur erleichterten Abschiebung unerwünschter Migrantinnen und Migranten in die betroffenen Länder. Für die Schaffung eines solchen RPP (regional protection program) waren zuletzt auch Tunesien, Ägypten und Libyen im Gespräch, obwohl zumindest in Libyen fortgesetzt Schutzsuchende in Haft genommen und misshandelt werden.

1. An welche internationalen Organisationen und Einrichtungen, die sich vorwiegend oder unter anderem um den Schutz und die Versorgung von Flüchtlingen und Vertriebenen kümmern, zahlt die Bundesregierung regelmäßig Beiträge in jeweils welcher Höhe (bitte so differenziert wie möglich angeben)?

Die Bundesregierung unterstützt regelmäßig die Arbeit folgender Organisationen mit einem Schutzmandat für Flüchtlinge bzw. anderweitig Vertriebene mit ungebundenen, freiwilligen Beiträgen:

Jahr	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)	Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA)	Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)
2010	8 Mio. Euro	8 Mio. Euro	1,4 Mio. Euro
2011	6,33 Mio. Euro	6,33 Mio. Euro	1,33 Mio. Euro
2012	8 Mio. Euro	8 Mio. Euro	1,4 Mio. Euro

2. In welchem Umfang hat sich die Bundesregierung in den Jahren 2010, 2011 und 2012 finanziell am Aufbau und Unterhalt von Flüchtlingscamps und ähnlichen Einrichtungen weltweit mit finanziellen Beiträgen beteiligt (bitte einzeln auflisten)?

Flüchtlinge und Binnenvertriebene stellen die Hauptzielgruppen der humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes (AA) dar. Auch für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), vor allem im Bereich der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe, sind Flüchtlinge und Binnenvertriebene eine der Hauptzielgruppen. Die Vielzahl der einzelnen Projekte mit Internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen sind über das zentrale Erfassungssystem für Humanitäre Aktivitäten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten EDRIS ersichtlich (<https://webgate.ec.europa.eu/hac/>).

Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR):

Die Bundesregierung unterstützt Aufbau und Unterhalt von Flüchtlingslagern vorwiegend über freiwillige Projektzuwendungen an den UNHCR.

2010	2011	2012
19,25 Mio. Euro (14,75 Mio. Euro AA/ 4,5 Mio. Euro BMZ)	17,1 Mio. Euro (13,6 Mio. Euro AA/ 3,5 Mio. Euro BMZ)	36,4 Mio. Euro (28,4 Mio. Euro AA/ 8 Mio. Euro BMZ)

Daneben hat die Bundesregierung die Arbeit des UNHCR durch weitere Kooperationen unterstützt:

- Technische Unterstützung des UNHCR durch Finanzierung des Einsatzes der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW) für Infrastrukturaufbau in Flüchtlingslagern in Äthiopien (Lager Dolo Ado) 2011 mit 584 000 Euro und in Jordanien (Lager Za'atari) 2012 mit 2,3 Mio. Euro,
- Deutsche Albert Einstein Flüchtlingsinitiative, Sur-Place-Stipendien für Flüchtlinge mit jährlich 3,4 Mio. Euro,
- Unterstützung des „Refugee Affected Hosting Areas (RAHA) Programme in Pakistan“ durch das AA mit 3,45 Mio. Euro für 2009 bis 2011 über die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, für

2012 1,5 Mio. Euro. Zudem durch BMZ mit 20 Mio. Euro (seit 2009) über die KfW Bankengruppe,

- BMZ-UNHCR-GIZ-Partnerschaftsprogramm sowie Kombifinanzierungen für 2010: 6,6 Mio. Euro, 2011: 7 Mio. Euro, 2012: 5,8 Mio. Euro.

Der UNHCR hat für die Jahre 2010 bis 2012 folgende, direkt dem UNHCR zufließende Unterstützungen als Gesamtleistung der Bundesregierung in seinen Datenbanken registriert:

2010	2011	2012
49,7 Mio. US-Dollar	55,7 Mio. US-Dollar	67,3 Mio. US-Dollar

Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA):

Die Projektzuwendungen für das Flüchtlingshilfswerk für palästinensische Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNRWA) betragen:

2010	2011	2012
2 Mio. Euro (AA)	3 Mio. Euro (2,5 Mio. Euro AA/ 0,5 Mio. Euro BMZ)	5,5 Mio. Euro (5 Mio. Euro AA/ 0,5 Mio. Euro BMZ)

Darüber hinaus unterstützte die Bundesregierung von 2007 bis 2012 die „Camp Improvement Initiative“ (CIP) der UNRWA, die auf eine nachhaltige Verbesserung der Lebenssituation von palästinensischen Flüchtlingen abzielte. Für die CIP hat die Bundesregierung Mittel in Höhe von 4,13 Mio. Euro zur Verfügung gestellt. Das Regionalprogramm im Rahmen der Finanziellen Zusammenarbeit „Palästinensische Flüchtlingslager in der Nahost-Region“ (Volumen: 12,5 Mio. Euro) und das Programm im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit „Regionaler Sozial- und Kulturfonds für palästinensische Flüchtlinge und die Bevölkerung in Gaza“ (Volumen: 9,6 Mio. Euro) unterstützen komplementär die Verbesserung der Lebensumstände palästinensischer Flüchtlinge. Im Rahmen der vom Zivilen Friedensdienst (ZFD) durchgeführten Maßnahme „Psychosoziale Unterstützung und Reintegration von Gewalt betroffener Gruppen“ sind zwei Friedensfachkräfte an UNRWA entsandt (monetarisierte Beitrag von ca. 480 000 Euro). Aufgrund des mehrjährigen Charakters dieser genannten Programme ist eine Aufschlüsselung auf Jahresbasis nicht möglich.

Im Rahmen der Krisenprävention beteiligt sich die Bundesregierung seit 2012 bis 2014 mit 500 000 Euro bei der Vorbeugung und Behandlung von Thalassämie und Sichelzellanämie bei palästinensischen Flüchtlingen im Libanon. An UNRWA-Schulen im Gazastreifen und in der West Bank ermöglicht die Bundesregierung seit 2010 die Behandlung von traumatisierten Kindern im Rahmen eines Projekts zur Sportförderung in Höhe von insgesamt 3 Mio. Euro bis 2015.

Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK)

Die Bundesregierung hat das IKRK, das im Rahmen seines Schutzmandats für zivile Bevölkerung auch Binnenvertriebene unterstützt, wie folgt mit Projektzuwendungen gefördert:

2010	2011	2012
19,8 Mio. Euro	26,1 Mio. Euro (14,1 Mio. Euro AA/ 12 Mio. Euro BMZ)	28 Mio. Euro

3. Welche sonstigen Unterstützungsleistungen hat die Bundesrepublik Deutschland in diesen Jahren erbracht (technische, logistische oder andere Unterstützung, Lieferung von Hilfsgütern u. a., bitte einzeln auflisten)?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

4. Wie viele Personen sind in den vergangenen Jahren unmittelbar aus von der Bundesregierung unterstützten Flüchtlingslagern in die Bundesrepublik Deutschland aufgenommen worden (bitte nach Jahren, Herkunftsländern und Flüchtlingslagern auflisten)?

Die Bundesregierung kommt ihren humanitären Verpflichtungen stets nach, indem sie Flüchtlingslager in Krisenregionen mit erheblichen finanziellen Mitteln und durch die Hilfe des THW vor Ort unterstützt. Dies verdeutlicht derzeit die Hilfe für Flüchtlinge aus Syrien. Die Bundesregierung hat seit Beginn der Krise bereits mehr als 110 Mio. Euro für die Flüchtlingshilfe vor Ort zur Verfügung gestellt und ist damit weltweit der zweitgrößte Geber für die Flüchtlingshilfe in der Region.

Die von der Bundesregierung in den letzten Jahren im Rahmen der Kontingentaufnahme bzw. des deutschen Resettlement-Programms aufgenommenen Flüchtlinge (2009/2010: 2.501 Iraker, 2010/ 2011: 50 Iraner; 2011: 253 afrikanische Flüchtlinge aus Malta, 2012: 202 Personen aus dem Flüchtlingslager in Shousha/Tunesien und 105 irakische Flüchtlinge aus der Türkei) wurden unabhängig von der Unterstützung von Flüchtlingslagern in Krisenregionen aufgenommen.

5. In welchem Umfang hat die Europäische Union in den vergangenen drei Jahren finanzielle und sonstige Unterstützung für die Aufnahme von Schutzsuchenden und Flüchtlingen im Sinne der Fragen 1 bis 3 geleistet, und wie hat sich die Bundesregierung an dieser Unterstützung beteiligt?

Informationen zu den entsprechenden Förderungen durch die Europäische Union sind im zentralen Erfassungssystem für Humanitäre Aktivitäten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten EDRIS erfasst (<https://webgate.ec.europa.eu/hac/>). Weitere Hinweise bietet die Website des Amtes für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (European Commission Humanitarian Office – DG ECHO/http://ec.europa.eu/echo/index_en.htm).

Die Bundesregierung ist mit einem Anteil von ca. 20 Prozent an allen Finanzierungszusagen der Europäischen Union beteiligt. An den entsprechenden Entscheidungen wirkt sie über ihre Mitgliedschaft im „Humanitarian Aid Committee“ (HAC) mit.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Lebensbedingungen in den zuvor genannten Flüchtlingscamps oder ähnlichen Einrichtungen, und inwieweit erfolgte die Unterbringung bzw. der Aufenthalt in diesen Einrichtungen freiwillig oder zumindest mittelbar unter Zwang (bitte einzeln auflisten)?

Die Lebensbedingungen in Flüchtlingscamps variieren stark und sind von einer Vielzahl von Faktoren abhängig. Der UNHCR als die für den Flüchtlingsschutz mandatierte VN-Organisation trägt Sorge für die Gewährleistung der bestmöglichen Standards für die Versorgung sowie die Lebensbedingungen in Flüchtlingscamps. Erschwerende Umstände wie Sicherheitsdefizite, (temporäre) logistische Schwierigkeiten, Unterfinanzierung, suboptimale Lagerstand-

orte oder plötzlich stark ansteigende Zahlen von Neuankömmlingen können dennoch zu temporären Versorgungsengpässen führen.

Einige Gastgeberstaaten lassen die Einrichtung von Flüchtlingscamps nicht zu, sondern bestehen auf dezentralen Unterbringungen von Flüchtlingen. Eine dezentrale Unterbringung von Flüchtlingen erschwert oft die Versorgungsmöglichkeiten durch humanitäre Hilfsorganisationen und auch den Flüchtlingsschutz. In diesen Situationen sind Flüchtlinge häufig darauf angewiesen, sich zumindest teilweise selbst zu versorgen.

Andere Gastgeberstaaten wiederum bringen alle Flüchtlinge zentral in Flüchtlingslagern unter, ohne andere Optionen anzubieten. Einige Gastgeberstaaten, die Flüchtlinge zunächst in lokalen Gemeinschaften untergebracht haben, gehen bei lang anhaltenden und weiter anwachsenden Flüchtlingsbewegungen dazu über, Flüchtlingslager einzurichten und ab einem gewissen Zeitpunkt neu ankommende Flüchtlinge verpflichtend in Flüchtlingslagern unterzubringen. Dies geschieht in der Regel, wenn die Absorptionsfähigkeit der lokalen Gemeinschaften, z. B. durch steigende Preise wegen der erhöhten Nachfrage oder gar Versorgungsengpässe, ausgeschöpft ist.

7. Wie lang müssen Flüchtlinge in solchen zumeist ad hoc errichteten Aufnahmelagern verbleiben (bitte so differenziert wie möglich beantworten), und inwieweit ist dabei die Annahme zutreffend, die Betroffenen könnten nach Beendigung eines Konflikts schnell wieder in ihre Herkunftsländer zurückkehren, so dass insofern eine heimatnahe Unterbringung von Vorteil sei (bitte darlegen)?

Die Verweildauer von Flüchtlingen in für sie eingerichteten Lagern variiert stark. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen möglichst schnell in ihre Heimat zurückkehren wollen. Zum Teil liegen Flüchtlingskrisen jedoch lang anhaltende Konflikte zu Grunde, die eine Rückkehr der Betroffenen langfristig erschweren.

Generell kommen bei der Auflösung einer Flüchtlingssituation drei Möglichkeiten in Betracht: die Reintegration in der alten Heimat, die Integration am Erstzufluchtsort und die Umsiedlung in ein Drittland. Zu favorisieren ist bei Vorhandensein der notwendigen Bedingungen eine freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland. Zentral ist hierbei die Einhaltung des Non-Refoulement-Gebots gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention. Je länger eine Flüchtlingssituation dauert, desto eher rückt zur Lösung einer Flüchtlingssituation eine Kombination aus den drei genannten Komponenten ins Blickfeld.

8. Welche regionalen Schutzprogramme werden derzeit durch die EU durchgeführt, was waren bzw. sind die einzelnen Elemente (Ausbildung, Ausstattungshilfe, Finanzhilfe etc.) dieser Programme in den vergangenen drei Jahren bzw. derzeit, und wie wird der Erfolg dieser Programme bewertet?

Regionale Schutzprogramme werden durch den UNHCR und weitere Akteure mittels konkreter Projekte umgesetzt. Sie erstrecken bzw. erstreckten sich auf die Länder Tansania, Kenia, Dschibuti, Jemen, Weißrussland, Moldau, Ukraine sowie Ägypten, Libyen und Tunesien. Das Programm im Gebiet der Großen Seen (Tansania) ist nach Informationen der Europäischen Kommission 2012 ausgelaufen. Das Programm in Weißrussland, Moldau und der Ukraine läuft nach Abschluss der ersten Phase von April 2009 bis September 2011 voraussichtlich noch bis Oktober 2013. Darüber hinaus wird derzeit ein Regionales Schutzprogramm für den Libanon, Irak, Jordanien und gegebenenfalls die Tür-

kei aufgebaut, welches in ein größeres Programm mit entwicklungspolitischer Komponente eingebunden ist.

Die Regionalen Schutzprogramme dienen grundsätzlich dem Auf- und Ausbau von Asyl- und Migrationsstrukturen in Transitstaaten und Herkunftsregionen; im Einzelnen geht es um die Verbesserung der Aufnahmekapazitäten und Aufnahmebedingungen für schutzbedürftige Personen, die Schaffung effizienter Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft sowie um die Steuerung der Migration. Die Ziele der einzelnen Regionalen Schutzprogramme unterscheiden sich. Die Festlegung weiterer Details und Konkretisierungen erfolgt durch die EU-Kommission in enger Abstimmung mit dem UNHCR und dem jeweiligen Land.

Zwischen Dezember 2008 und Juni 2009 wurden die Pilotprojekte in Tansania sowie in der Ukraine, Weißrussland und Moldau einer externen Evaluierung unterzogen, woraufhin die Europäische Kommission im Oktober 2009 einen Bericht vorlegte. Darin sprach sie sich für eine Fortsetzung der bisherigen Projekte und für eine geographische Ausdehnung auf Nordafrika und Länder am Horn von Afrika (Kenia, Dschibuti, Jemen) aus und befürwortete allgemein Verbesserungen bei der Strukturierung der Programme. Verbesserungsmöglichkeiten sah sie insbesondere hinsichtlich transparenterer Aufgaben- und Verantwortungsverteilung zwischen verschiedenen Akteuren sowohl im Verhältnis zwischen der EU und dem jeweiligen Drittstaat, als auch für die interne Koordination innerhalb der EU. Ein aktuelles Dokument der Kommission mit einer erneuten Erfolgsbewertung liegt nach Kenntnis der Bundesregierung nicht vor.

9. Wie wird der Erfolg der RPP durch die Europäische Kommission und durch die Bundesregierung bewertet, welche systematischen Auswertungen wurden dazu bislang vorgelegt, und welche Maßstäbe wurden dabei zur Bewertung des Erfolgs angelegt?

Es wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen. Regionale Schutzprogramme sind ein wichtiges Instrument der Europäischen Union zur Stärkung des Zugangs zu effektivem Flüchtlingsschutz in Drittstaaten. Sie kombinieren die im internationalen Flüchtlingsrecht anerkannten dauerhaften Lösungen Rückkehr, örtliche Integration und Neuansiedlung in einem Drittland. Die 2009 erfolgte Evaluierung der Pilotphase belegte positive Auswirkungen und zu begrüßende Entwicklungen im lokalen Flüchtlingsschutz u. a. durch Kapazitätsaufbau, bessere Rechtsberatung für Flüchtlinge, Weiterbildungsangebote und Unterstützung bei lokaler Integration zum Beispiel durch Einbürgerungen.

Die Europäische Union hat sich im Rahmen der Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik (Ratsschlussfolgerungen zum EU-Gesamtansatz Migration und Mobilität vom 29. Mai 2012) zur stärkeren Förderung der externen Dimension der Asylpolitik ausgesprochen. Dazu kann aus Sicht der Bundesregierung das Instrument der Regionalen Schutzprogramme, auch in Verbindung mit Neuansiedlung in Drittländern, einen wichtigen Beitrag leisten.

10. Wie hat sich die Bundesregierung in den letzten drei Jahren an der Durchführung von regionalen Schutzprogrammen der EU beteiligt (bitte differenziert beantworten)?

Die Bundesregierung hat die Einrichtung von Regionalen Schutzprogrammen politisch unterstützt. Eine Beteiligung der Bundesregierung an Regionalen Schutzprogrammen der EU ist in den letzten drei Jahren nicht erfolgt.

11. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung zur Durchführung eines regionalen Schutzprogramms in Libyen, Tunesien und Ägypten ein vor dem Hintergrund, dass diese Staaten selbst Herkunftsstaaten Asylsuchender sind oder (im Falle Libyens) Schutzsuchenden aus Drittstaaten dort weiterhin massive Menschenrechtsverletzungen drohen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

12. Inwieweit wird an die Partnerstaaten im Rahmen der regionalen Schutzprogramme vonseiten der EU oder ihrer Mitgliedstaaten die Erwartung herangetragen, dass sie Maßnahmen ergreifen, um Schutzsuchende von einem weiteren Transit in Richtung der EU-Staaten aktiv abzuhalten bzw. inwieweit wird von den betroffenen Ländern erwartet oder verlangt, ihre Grenzschutzmaßnahmen und/oder die Kooperation mit EU-Ländern bei der Rückübernahme ausreisepflichtiger Personen (Rückübernahmeabkommen) zu verbessern (bitte ausführen)?

Derartige Maßnahmen im Rahmen der Regionalen Schutzprogramme sind der Bundesregierung nicht bekannt.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Gefahr, dass durch regionale Schutzprogramme Länder im Ergebnis zu „sicheren Drittstaaten“ erklärt werden könnten, in die aus EU-Ländern ohne inhaltliche Prüfung abgeschoben wird, obwohl die Asylstandards in diesen Ländern ungeachtet etwaiger Verbesserungen regelmäßig unterhalb des Schutzniveaus innerhalb der EU liegen (bitte ausführen)?

Regionale Schutzprogramme der Europäischen Union verfolgen nicht den Zweck, die Schutzverantwortung der Mitgliedstaaten zu minimieren.

Die Anwendung des Konzepts der sicheren Drittstaaten nach Artikel 27 der Richtlinie 2005/85/EG (vom 1. Dezember 2005) obliegt den Mitgliedstaaten. Es setzt u. a. voraus, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber in den betreffenden Drittstaaten keiner Gefährdung von Leben und Freiheit aus den Verfolgungsgründen gemäß Artikel 1 A Absatz 2 der Genfer Flüchtlingskonvention ausgesetzt sind und dass das Gebot des Non-Refoulement gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention sowie das Verbot der Rückführung bei drohender Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung eingehalten werden. Es sieht u. a. ferner vor, dass der Asylbewerber oder die Asylbewerberin die Anwendung dieses Konzepts in Bezug auf seine bzw. ihre Person anfechten kann. Die Anwendung von Artikel 27 erfordert jedoch nicht, dass die Standards der Asylsysteme der betreffenden Drittstaaten mit denen der Mitgliedstaaten der EU identisch sind oder ihnen entsprechen. Die Kontrolle der Anwendung der in der Richtlinie festgelegten Gewährleistungen obliegt der EU-Kommission. Die Anwendung des sogenannten Europäischen Konzepts der sicheren Drittstaaten in Artikel 26 der oben genannten Richtlinie setzt u. a. voraus, dass der betreffende Drittstaat die Europäische Menschenrechtskonvention ratifiziert hat und anwendet.

