

Angesichts zunehmender regionaler und interkontinentaler Mobilität ist es unausweichlich, dass sich die Folgen umweltbedingter und geopolitischer Schocks immer stärker global bemerkbar machen. Es liegt daher im Interesse aller OECD-Länder, über die gegenwärtige Flüchtlingskrise hinaus Möglichkeiten zu finden, um die Reaktionssysteme und internationalen Koordinationsmechanismen zu stärken, damit zukünftige Herausforderungen durch schockinduzierte Migration bewältigt werden können. Die Analyse früherer und aktueller Entwicklungen zeigt, dass die historisch gewachsenen Mechanismen, um Flüchtlingen Zugang zu Schutz zu bieten, dieser Aufgabe nicht mehr gewachsen sind.

Diese Ausgabe von **Migrationspolitik im Fokus** bietet einen Überblick über einige alternative Zugangswege, die generell dazu beitragen könnten, die wichtigsten traditionellen Aufnahmewege für Flüchtlinge zu entlasten, und evaluiert ihre mögliche Nutzung insbesondere für Syrer. Einige dieser Zugangswege werden bereits erfolgreich genutzt und müssen ausgebaut werden. Andere erfordern Politikkorrekturen, damit sie genutzt werden können. Im Allgemeinen können diese Alternativen sichere Kanäle und gute Integrationsperspektiven für Flüchtlinge bieten, die andernfalls versucht sein könnten, sich Schleppern anzuvertrauen und illegale Grenzübertritte zu riskieren.

Gibt es alternative Zugangswege für Flüchtlinge?

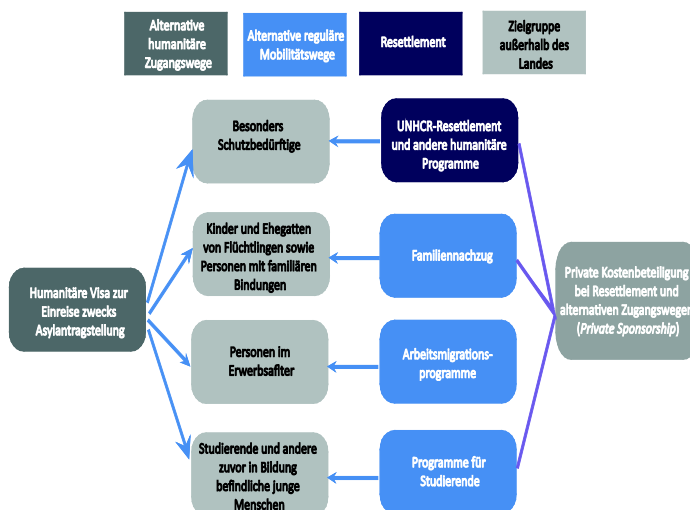
- Alternative Zugangswege sind Migrationskanäle, die nicht zwangsläufig für Flüchtlinge konzipiert wurden, aber von Flüchtlingen genutzt werden können, um kostspielige und oft gefährliche Wege zur Nutzung des Asylkanals zu vermeiden. Sie ergänzen die bestehenden Resettlement-Programme. Zu diesen alternativen Zugangswegen zählen die Arbeitsmigration, Studentenvisa und der Familiennachzug sowie humanitäre Visa und privat finanzierte Aufnahmeprogramme (*Private Sponsorship*).
- Die Nutzung allgemeiner **Arbeitsmigrationskanäle** für Flüchtlinge erfordert Politikinstrumente und Anreize für Arbeitgeber, damit Flüchtlinge mit anderen Arbeitsmigranten konkurrieren können. Dabei sollten die Anreize mit den allgemeinen arbeitsrechtlichen Normen für einheimische Arbeitskräfte in Einklang stehen, um die öffentliche Unterstützung und die Bemühungen zur Integration der bereits im Land befindlichen Flüchtlinge nicht zu untergraben.
- Die OECD-Länder haben im Kontext der Syrienkrise die Option der Arbeitsmigration weitgehend außer Acht gelassen. Sie haben in den letzten fünf Jahren lediglich 18 200 Arbeitserlaubnisse für syrische Arbeitskräfte erteilt, obwohl fast 2 Millionen Syrer im Alter von 18-59 Jahren in Anrainerstaaten geflohen sind.
- Von allen alternativen Aufnahmewegen für Flüchtlinge erfahren **Programme für Studierende** in den Zielländern die größte öffentliche Unterstützung, insbesondere in akademischen Kreisen. Solche Programme sind jedoch mit einigen Herausforderungen verbunden, beispielsweise im Hinblick auf die Ermittlung des Bildungsstands der Bewerber während des Auswahlprozesses sowie die Anpassung von Leistungen an die besonderen Bedürfnisse der Nutzer. Studienstipendien für Flüchtlinge sind zwar die kostspieligste Option, sie tragen aber entscheidend dazu bei, dass nach Konflikte hochqualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen.
- In den letzten fünf Jahren haben rd. 15 300 junge Syrer Studentenvisa für OECD-Länder erhalten. Sie machen schätzungsweise bis zu 10% aller bislang geflüchteten syrischen Studierenden aus. Auf Basis der Unterstützung von Seiten der Bevölkerung könnte der Zugangsweg über ein Studium in den kommenden Jahren weiter an Bedeutung gewinnen.
- Der **Familiennachzug** ist diejenige Alternative, mit der die meisten Aufnahmeplätze für schutzbedürftige geflüchtete Menschen geschaffen werden können. Das Völkerrecht und internationale Regelungen sehen zwar einen Familiennachzug für UNHCR-Flüchtlinge vor, doch für Personen, denen lediglich vorübergehender bzw. subsidiärer Schutz gewährt wurde, gelten strengere Auflagen.
- In den vergangenen fünf Jahren wurde 72 000 Syrern die Einreise in OECD-Länder zum Zweck der Familienzusammenführung bewilligt. Syrische Flüchtlinge aber konnten bisher nur relativ wenige Familienangehörige (rd. 27 600 Personen) nachholen – teils aufgrund von Verzögerungen bei der Bearbeitung der Anträge von Flüchtlingen, teils weil der Anspruch auf Familiennachzug für Personen unter vorübergehendem bzw. subsidiärem Schutz stärker eingeschränkt ist. Da der Familiennachzug erhebliches Potenzial bietet, Syrern Schutz zu gewähren, sollte er mit größerer Aufmerksamkeit und weniger Voreingenommenheit bedacht werden.
- **Humanitäre Visa** ermöglichen es, legal in ein Zielland einzureisen und dort einen formellen Asylantrag zu stellen. Ungefähr ein Drittel der OECD-Länder nutzt diesen Zugangsweg und verfügt damit über ein höchst flexibles Instrument zur schnellen und kosteneffizienten Ergänzung traditioneller Resettlement-Programme. Ein nichtdiskretionärer Einsatz solcher Visa ist jedoch sehr unwahrscheinlich; es ist eher davon auszugehen, dass mehr Länder anfangen werden, sie zu nutzen, als dass Länder, die sie bereits nutzen, mehr solche Visa erteilen werden.
- Bei privat finanzierten Aufnahmeprogrammen (*Private Sponsorship*) beteiligen sich private Akteure an den Kosten für ein Resettlement und andere alternative Aufnahmewege. Kanada ist Vorreiter in diesem Bereich und verfügt über ein umfangreiches Sponsorship-Programm. Auch in einigen anderen OECD-Ländern wird dieser Aufnahmeweg intensiv genutzt (wie etwa in Deutschland) oder erwogen (z.B. im Vereinigten Königreich). Australien erprobt seit 2013 ein Programm, das auf lokale Unterstützung in den Aufnahmegemeinden setzt. Auf *Private Sponsorship* basierende Programme erfordern genaue Regelungen und Schutzmechanismen, insbesondere wenn sich die Sponsoren aktiv am Auswahlprozess beteiligen können.

Worin besteht das Problem?

Menschen, die internationalen Schutz benötigen, fliehen in der Regel zunächst in Anrainerstaaten, um ihr Leben zu retten. Einige von ihnen werden danach u.U. über Resettlement-Programme des UNHCR oder länderspezifische humanitäre Programme in einem anderen Land angesiedelt. Den übrigen Geflüchteten bleiben im Fall länger anhaltender Krisen nur zwei Möglichkeiten, wenn sie nicht in ihr Heimatland zurückkehren können: Entweder sie bauen sich in ihrem Erstzufluchtsstaat ein neues Leben auf, oder sie setzen ihre Flucht in der Hoffnung auf bessere Zukunftsperspektiven fort. Der erhebliche ungedeckte Bedarf an Resettlement-Plätzen hat in jüngster Zeit für großes Interesse an alternativen Zugangswegen gesorgt, wobei jedoch eine genaue Evaluierung noch aussteht.

Alternative Zugangswege sind Migrationskanäle, die zwar ursprünglich nicht zwangsläufig zur Gewährung von internationalem Schutz konzipiert wurden, aber ergänzend zu Resettlement-Programmen genutzt werden können. Es gibt zwei Arten von alternativen Zugangswegen – allgemeine Mobilitätswege und humanitäre Einreisewege. Die Alternativen, die sich im Rahmen der regulären Mobilität bieten, sind Arbeitsmigration, Studentenvisa und Familiennachzug.

Alternative humanitäre Aufnahmewege umfassen humanitäre Visa und Private Sponsorship. Mit humanitären Visa können Menschen legal in ein Zielland einreisen und dort einen formellen Asylantrag stellen. Bei Sponsorship-Programmen beteiligen sich private Akteure an den Kosten für ein Resettlement, d.h. die Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem anderen Land, oder für die Nutzung eines alternativen regulären Mobilitätswegs. Ziel dieser Aufnahmekanäle ist es, die Zahl der potenziellen Nutznießer zu erhöhen. Die nachstehende Abbildung bietet einen Überblick über die verschiedenen Optionen und deren Zielgruppen:



Welche Optionen gibt es?

Arbeitsmigration

Zur Nutzung der Arbeitsmigration als alternativen Zugangsweg für Flüchtlinge und andere international Schutzberechtigte bieten sich drei mögliche Ansätze an:

- Flüchtlingen den **Zugang zu bestehenden Arbeitsmigrationskanälen erleichtern**;
- im Rahmen der generellen Parameter der Arbeitsmigrationspolitik **Anreize für Arbeitgeber** schaffen, unter internationalem Schutz stehende Arbeitskräfte aus dem Ausland einzustellen;
- **neue Arbeitsmigrationsprogramme** speziell für Flüchtlinge entwickeln.

Im Hinblick auf den Arbeitsmigrationskanal ist zu bedenken, dass bei fast allen bestehenden Arbeitsmigrationsprogrammen die Arbeitserlaubnis nicht von der ausländischen Arbeitskraft, sondern vom Arbeitgeber beantragt wird. Wenn also das Politikziel darin besteht, Flüchtlingen den Zugang zu Arbeitsmigrationsprogrammen zu ermöglichen, ist es entscheidend, die Arbeitgeber dafür zu gewinnen.

Studierendenmigration

Ein hoher Prozentsatz der Flüchtlinge weltweit sind junge Menschen, die zum Teil studieren oder über Qualifikationen verfügen, die es ihnen ermöglichen würden, ein Hochschulstudium oder einen postsekundären Bildungsgang aufzunehmen. Im Prinzip könnten potenziell viele Flüchtlinge von einem Zugangsweg für Studierende in OECD-Länder profitieren. In der Praxis aber ist es mit Schwierigkeiten verbunden, vorhandene Qualifikationen anerkennen zu lassen und ein Studentenvisum zu beantragen sowie für die Studiengebühren und Lebenshaltungskosten aufzukommen oder sich für ein Stipendium zu bewerben.

Familiennachzug

Alle OECD-Länder verfügen über Migrationskanäle für den Familiennachzug und erkennen an, dass die Familienzusammenführung eine Voraussetzung für den Schutz und die Integration von Flüchtlingen ist. Die Familienzusammenführungsrichtlinie der Europäischen Union sieht einen Familiennachzug bei Erfüllung bestimmter Mindestvoraussetzungen hinsichtlich Einkommen, Wohnraum und Krankenversicherung vor, die meisten Länder verfügen jedoch über vorteilhaftere und dauerhaftere Regelungen, als die Richtlinie verlangt. Die Bedingungen für unbegleitete Minderjährige sowie vorübergehend und subsidiär Schutzberechtigte, die nicht von der EU-Richtlinie erfasst werden, unterscheiden sich jedoch von Land zu Land erheblich. In den vergangenen Monaten haben mehrere Länder die Bedingungen für den Familiennachzug für diese Gruppen – zum Teil drastisch – verschärft.

Alternative humanitäre Zugangswege

Es gibt im Wesentlichen zwei Arten von alternativen humanitären Aufnahmewegen, die sich grundlegend voneinander unterscheiden: humanitäre Visa und *Private Sponsorship*. Mit humanitären Visa können Menschen legal in ein Land einreisen und dort einen formellen Asylantrag stellen. Bei *Private-Sponsorship*-Programmen beteiligen sich verschiedene Akteure an den Kosten für ein Resettlement oder die Nutzung alternativer regulärer Mobilitätswege, um die Kosten zu senken und dadurch die Zahl der potenziellen Nutznießer zu erhöhen.

Welche Optionen sind realistisch?

Im *Internationalen Migrationsausblick 2016* der OECD (2016) wird das Potenzial dieser verschiedenen Optionen genau untersucht und evaluiert.

Alternative Zugangswege müssen nach drei Kriterien beurteilt werden: nach dem **Schutzniveau**, das sie bieten, nach ihrer **Akzeptanz** bei der Bevölkerung des Aufnahmelandes und nach ihrer **Realisierbarkeit**. Dabei ist – selbst wenn es offensichtlich erscheinen mag – zu betonen, dass keine Einzelmaßnahme für sich genommen nach allen drei Kriterien am besten abschneiden kann und dass es zu Zielkonflikten kommen kann. Beispielsweise kann eine Maßnahme (wie etwa vorübergehender Schutz) möglicherweise einer großen Anzahl von Menschen grundlegenden physischen Schutz bieten. Die Qualität dieses Schutzes könnte aber begrenzt sein – z.B. wenn damit keine Möglichkeiten für die längerfristige menschliche Entwicklung und Integration verbunden sind. **Es besteht ein Zielkonflikt zwischen der Quantität und der Qualität des Schutzes.** Hinzu kommt, dass die abschließende Bewertung der Politikmaßnahmen nicht nur darauf beruht, wie die verschiedenen Zielsetzungen priorisiert werden und wie mit Zielkonflikten umgegangen wird. Sie hängt auch von dem bei der Politikevaluierung betrachteten Zeithorizont ab, da sich einige Politikoptionen, die auf kurze Sicht schwierig oder kostspielig erscheinen, langfristig als vorteilhafter erweisen könnten.

Die Option der Arbeitsmigration ist zwar attraktiv, lässt sich aber u.U. nicht besonders leicht realisieren. Die Zahl derjenigen, die bestehende Arbeitsmigrationsprogramme nutzen können, dürfte relativ niedrig sein, da sich diese Programme im Allgemeinen vorwiegend an Hochqualifizierte richten. Die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Arbeitsmigration für geringer qualifizierte Flüchtlinge hätte deutlich größeres Potenzial; dabei müsste man jedoch auch unfreiwillige Rückführungen in das Erstzufluchtsland in Kauf nehmen oder akzeptieren, dass die meisten befristeten Arbeitsmigranten aller Wahrscheinlichkeit nach während oder am Ende der Laufzeit ihres Arbeitsvertrags einen Asylantrag stellen würden.

Der Familiennachzug ist der Migrationskanal, über den – selbst bei einer Beschränkung auf Ehegatten und Kinder – der größten Anzahl von Menschen Schutz gewährt werden könnte. Die Tatsache, dass mehrere OECD-Länder in jüngster Zeit Maßnahmen zur Beschränkung des Familiennachzugs ergriffen haben, ist zum Teil den erwarteten Kosten in Zeiten hoher Asylbewerberzugänge geschuldet, zum Teil soll dadurch ein potenzieller Pull-Faktor beseitigt werden. Erstere könnten durch eine stärkere Nutzung von *Private Sponsorship* und durch zeitlich befristete Programme mit vorteilhafteren Bedingungen reduziert werden.

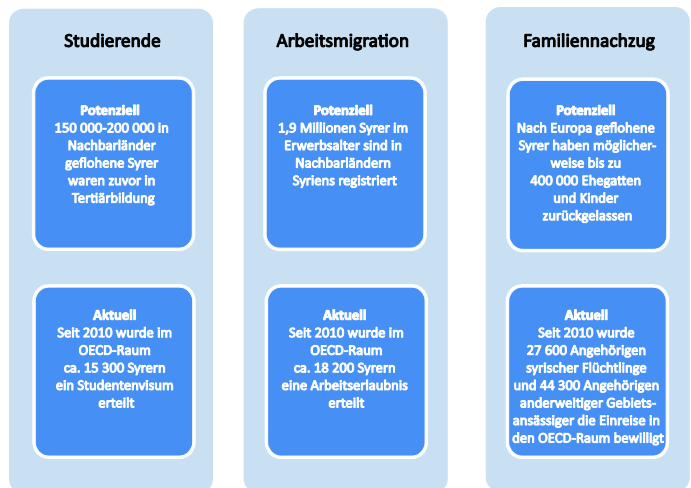
Private Sponsorship (sofern sich die damit einhergehenden Auswahleffekte begrenzen lassen) **sowie Studienstipendien könnten möglicherweise größere Unterstützung in der Öffentlichkeit finden.** Die Kosten privat finanzierter

Sponsorship-Programme sind zwar definitionsgemäß geringer als bei traditionellen Resettlement-Programmen, sollten aber nicht unterschätzt werden. Die Programme für Studierende sind zweifellos mit den höchsten Kosten verbunden, können sich aber langfristig auszahlen, wenn sich die Studierenden vollständig in ihrem Zielland integrieren oder in ihre Herkunftsländer zurückkehren und die Verbindungen in ihr Aufnahmeland aufrechterhalten.

Humanitäre Visa sind nur in einer Handvoll OECD-Ländern verfügbar, die sie zumeist nur in geringem Umfang nutzen. **Wenn Länder von der humanitären Aufnahme Gebrauch machen, um ausgewählten Personengruppen Schutz zu bieten, könnte sie ein flexibles Instrument zur Ergänzung der Resettlement-Programme darstellen.**

Welches Potenzial bieten diese Optionen für syrische Flüchtlinge?

Die nachstehende Abbildung bietet einen Überblick über die tatsächliche und potenzielle Nutzung alternativer Migrationswege für Syrer:



Dabei zeigt sich, dass **die Möglichkeit der Arbeitsmigration für Syrer bislang weitgehend unbeachtet geblieben ist.** Wie vorstehend erörtert, gibt es objektive Gründe für die eklatante Diskrepanz zwischen der potenziellen und der tatsächlichen Inanspruchnahme dieses Migrationskanals. Es lohnt sich aber **auf jeden Fall, diesen Migrationsweg stärker ins Auge zu fassen.** Um die Diskrepanz zwischen potenzieller und tatsächlicher Nutzung der Arbeitsmigration zu verringern, müssten die Kompetenzen syrischer Arbeitskräfte erfasst und mit der potenziellen Arbeitsnachfrage in Zielländern abgeglichen werden. Zudem müssten praktikable Regelungen mit den Erstzufluchtsländern vereinbart werden, um die Mobilität von international Schutzberechtigten zu erleichtern.

Bislang haben schätzungsweise rd. 10% aller geflohenen syrischen Studierenden ein Studentenvisum für ein OECD-Land erhalten. Dieser Prozentsatz stellt eine beträchtliche Zahl dar, die in den kommenden Jahren weiter wachsen könnte, da sich der alternative Zugangsweg über die internationale Bildungsmigration großer Unterstützung in der Bevölkerung erfreut und sich in jüngster Zeit zahlreiche

nationale und internationale Initiativen dafür eingesetzt haben. Die Aufnahme von Flüchtlingen in Programme für internationale Studierende erfordert jedoch mehr, als lediglich für die Studiengebühren und Lebenshaltungskosten aufzukommen. Es müssen auch Rahmenbedingungen für das Studium geschaffen werden, die den besonderen Bedürfnissen geflohener syrischer Studierender Rechnung tragen.

Die größte Zahl an Zuzügen ist bislang erwartungsgemäß auf den Familiennachzug zurückzuführen. **Bei syrischen Flüchtlingen aber war die Zahl der im Rahmen der Familienzusammenführung nachgeholten Angehörigen gering.** Dies hat mehrere Gründe. Erstens hatten die meisten Syrer, die in der zweiten Jahreshälfte 2015 eingereist sind, bislang noch nicht die Möglichkeit, den Familiennachzug zu beantragen, oder ihr Antrag ist noch anhängig. Zweitens ist der Familiennachzug für vorübergehend Schutzberechtigte – der Schutzstatus, den syrische Flüchtlinge in Europa mittlerweile am häufigsten erhalten – oft eingeschränkt. Zudem ist der Anteil von Frauen und Kindern gegen Ende 2015 gestiegen, während Resettlement-Flüchtlinge in der Regel ohnehin mit ihrer Familie umgesiedelt werden.

Dagegen ist die Familienzusammenführung mit bereits in OECD-Ländern lebenden Verwandten relativ weit verbreitet und nimmt weiter zu, was auf die vermehrte Nutzung privat finanzierter Aufnahmeprogramme zurückzuführen ist. Dennoch **bietet der Familiennachzug nach wie vor beträchtliches Potenzial, um Syrern den Zugang zu Schutz zu ermöglichen.**

Schlussbetrachtungen

UNHCR-Resettlement-Programme sind von Natur aus extrem selektiv, da sie zur Aufnahme besonders Schutzbedürftiger konzipiert sind. Diese Programme müssen ausgebaut werden, um dem globalen Bedarf an Resettlement-Plätzen gerecht zu werden. Zugleich zählen aber die meisten Menschen, die internationalen Schutz benötigen und sich gegenwärtig in die Hände von Schleppern begeben, nicht zu denjenigen, die als besonders schutzbedürftig gelten, und würden selten für ein Resettlement ausgewählt. Ein Ausbau der traditionellen Resettlement-Programme würde nicht ausreichen, um den Zustrom an Asylsuchenden einzudämmen, die – u.a. vor dem Hintergrund der aktuellen Krise – über Schlepperrouten einreisen.

Alternative Zugangswege – Arbeitsmigration, Studierendenmigration, Familiennachzug sowie humanitäre Visa und privat finanzierte Aufnahmeprogramme – können ebenfalls sehr selektiv sein, sind aber in der Regel auf völlig andere Zielgruppen ausgerichtet als traditionelle Resettlement-Programme. Die Migrationskanäle für Studierende und Arbeitsmigranten beispielsweise kommen eher für Personen mit höherem Kompetenz- und Qualifikationsniveau in Frage. Beim Familiennachzug und bei privat finanzierten Sponsorship-Programmen dominieren definitionsgemäß Menschen und Gemeinschaften mit mehr Sozialkapital und Verbindungen ins Ausland.

Der Familiennachzug hat in vielen Ländern heftige Debatten ausgelöst, verdient es jedoch, verstärkt und weniger vor-

eingenommen als alternativer Aufnahmeweg betrachtet zu werden. Während diese Option zweifellos das Potenzial hat, einer großen Zahl von Menschen Schutz zu bieten, können andere alternative Zugangswege nicht so vielen Menschen helfen. Trotz ihrer geringeren Größenordnung sollten sie aber ernsthaft als Teil der Lösung in Erwägung gezogen werden. Da sie Menschen, die andernfalls nicht umgesiedelt würden, neue Möglichkeiten eröffnen, stellen sie eine wertvolle Ergänzung dar.

Eine Möglichkeit, allen potenziellen Schutzberechtigten eine Chance auf internationalen Schutz zu bieten, bestünde darin, eine bestimmte Anzahl zusätzlicher Resettlement-Plätze über einen neutralen, auf einem Losverfahren beruhenden Auswahlprozess zu vergeben, der alle beim UNHCR registrierten Personen in Erstzufluchtländern berücksichtigt. Sofern genügend Aufnahmeplätze zur Verfügung stehen, könnten in diesem Fall selbst jene Geflüchteten, die nicht zur Hauptzielgruppe von Resettlement-Programmen zählen, mit einer Chance auf Resettlement rechnen, wenn sie dort bleiben, wo sie beim UNHCR registriert sind. Dementsprechend könnte dieser Ansatz dazu beitragen, dass sich weniger Menschen in die Hände von Schleppern begeben.

Literatur

OECD (2016), *International Migration Outlook*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2016-en.

Ruhs, Martin (2016, erscheint demnächst), "High-income countries and the global refugee crisis: Assessing 'alternative pathways' to protection", *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*.

Kontakt

Jean-Christophe Dumont
Abteilung Internationale Migration, OECD
E-Mail: jean-christophe.dumont@oecd.org
Tel: +33 1 45 24 92 43

Jonathan Chaloff
Abteilung Internationale Migration, OECD
E-Mail: jonathan.chaloff@oecd.org
Tel: +33 1 45 24 18 49

Thomas Liebig
Abteilung Internationale Migration, OECD
E-Mail: thomas.liebig@oecd.org
Tel: +33 1 45 24 90 68

Nützliche Links

www.oecd.org/migration

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der Mitgliedstaaten der OECD wider.