

Der direkte Weg

Jahrelange Asylverfahren zermürben AsylwerberInnen.

Wenn die Schutzsuchenden endlich als Flüchtlinge anerkannt werden, haben sie wertvolle Zeit verloren.

Es geht auch anders. Von Herbert Langthaler



Foto: UNHCR

Der reiche Norden glaubt, sich von den weltweiten Migrationsbewegungen abschotten zu können und sich nur mehr die „Rosinen“ in Form von hochqualifizierten Fachkräften aus dem globalen Arbeitskräfteangebot aussuchen zu können. Wie wenig realistisch eine solche Politik ist und welche demokratiepolitischen und menschenrechtlichen Folgen damit verbunden sind, erleben wir seit Jahren an den EU-Außengrenzen. Besonders unter den Abschottungstendenzen zu leiden haben jene, die keine Wahl haben, die ihr Land verlassen müssen, weil sie persönlich verfolgt werden, oder für die kriegerische Auseinandersetzungen eine lebensbedrohliche Gefahr darstellen: Flüchtlinge.

Wenige Flüchtlinge in den Industrieländern

Der Großteil der weltweit ca. 9 Millionen Flüchtlinge bleibt in den Herkunftsregionen, oft in überforderten Nachbarländern, die kaum Möglichkeiten für einen Neubeginn bieten. Wer sich auf den Weg in die reichen Metropolen des Nordens macht, muss entweder über genügend Barmittel verfügen, um gut organisierte Fluchthelfer bezahlen zu können, oder riskiert sein Leben.

Das Resettlement-System, die organisierte Wiederansiedlung von Flüchtlingen in Aufnahmeländern – Integrationsprogramme inklusive – bietet hier eine Alternative. So nimmt zum Beispiel Kanada jährlich 10.000 Flüchtlinge auf diese Weise auf. Aber auch europäische Länder holen inzwischen direkt Flüchtlinge aus Camps in den Krisenregionen: In Schweden sind es jährlich ca. 1.900 und selbst Deutschland hat sich im Jahr 2009 entschlossen, 2.500 irakische Flüchtlinge direkt aus Syrien und Jordanien zu holen.

Während AsylwerberInnen, die sich mit Hilfe professioneller FluchthelferInnen nach Österreich durchgeschlagen haben, hier oft jahrelang auf den Ausgang ihres Verfahrens warten müssen oder überhaupt in ein anderes EU-Land zurückgeschickt werden, verlieren Flüchtlinge in Resettlement-Programmen keine Zeit und können sich umgehend mit dem Aufbau einer neuen Existenz im Aufnahmeland beschäftigen. Für Resettlement-Programme in Frage kommen in erster Linie Flüchtlinge, denen aufgrund der Verhältnisse im Herkunftsstaat eine Rückkehr nicht möglich ist, die aber auch im ersten Zufluchtsstaat keinen ausreichenden Schutz und keine realistische Möglichkeit für eine dauerhafte Integration vorfinden. Oft leben solche Menschen jahrelang unter kaum erträglichen Verhältnissen in Lagern, sind wirtschaftlicher Ausbeutung und oft auch gewalttätigen Übergriffen ausgesetzt.

Das augenfälligste Beispiel sind wohl zurzeit die irakischen Flüchtlinge in den syrischen und jordanischen Lagern. Beide Staaten haben die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet, was zur Folge hat, dass irakische Flüchtlinge in diesen Ländern zwar aufgrund des völkergewohnheitsrechtlichen Refoulement-Verbotes theoretisch vor einer Rückführung in ihren Herkunftsstaat geschützt sind. Die effektive Durchsetzung dieses Schutzes scheitert aber in beiden Staaten bereits am Fehlen eines anerkannten Asylverfahrens. Sowohl die syrische als auch die jordanische Regierung betrachten die irakischen Flüchtlinge deshalb eher als „Gäste“, die keinerlei Anspruch auf staatliche Unterstützung, Ausbildung oder medizinische Hilfe haben.

Eine gezielte Wiederansiedlung, so der meist verwendete deutsche Ausdruck für Resettlement, hilft nicht nur den unmittelbar betroffenen Flüchtlingen, sondern entlastet, wie UNHCR zu bedenken gibt, auch die Erstaufnahmestaaten. Diese können dadurch ihre Kapazitäten verbessern und jene Flüchtlinge besser unterstützen, die in der Region bleiben wollen, weil sie mit einer baldigen Rückkehr rechnen.

Wachsender Bedarf

24 Staaten nehmen Flüchtlinge im Rahmen von Resettlement-Programmen auf. Das reicht von einem Dutzend (Portugal, Tschechien) bis zu mehreren zehntausend (USA). Insgesamt kamen 2009 weltweit 80.000 Resettlement-Plätze zusammen. UNHCR schätzt allerdings die Zahl der Flüchtlinge, die 2011 Bedarf an Resettlement haben, auf 172.300. Die Zahl der von UNHCR für eine Wiederansiedlung identifizierten Flüchtlinge hat sich somit seit 2005, als sie noch bei 45.000 lag, fast vervierfacht. Zwölf EU-Staaten haben zurzeit Resettlement-Programme, so etwa Belgien, Bulgarien, Frankreich, BRD, Italien, Luxemburg, Portugal, Rumänien, Spanien und die Tschechische Republik, die Gesamtzahl der Aufgenommenen liegt aber unter 6.000. Eine der größten Resettlement-Aktionen der letzten Jahre betraf jene ethnischen NepalesInnen, die Anfang der 1990er Jahre aus Bhutan vertrieben worden waren und seither in Ost-Nepal in Lagern gelebt hatten. Von 2007 bis Ende 2010 wurden 40.000 NepalesInnen wiederangesiedelt, die meisten (über 34.000) in den USA, der Rest in Kanada, Australien, Neuseeland, Norwegen, Dänemark, Großbritannien und in den Niederlanden. Weitere 55.000 sollen noch in den nächsten vier Jahren von Nepal in ihre neuen Heimatländer gebracht werden. Weitere große Programme betrafen zuletzt Evakuierungen aus Syrien, Thailand und der Türkei.

UNHCR propagiert seit Jahren Resettlement als besten Weg zur Entlastung des Asylsystems und eine dauerhafte Lösung von Flüchtlingskrisen. Bereits Mitte der 1990er Jahre war die Intergovernmental Working Group on Resettlement (WGR) von UNHCR gegründet worden, um Resettlement-Programme von Staaten und NGOs zu unterstützen.

In den letzten Jahren hat sich auch die EU-Kommission vermehrt des Themas angenommen und schließlich mit dem „Joint EU Resettlement Programme“ den Mitgliedstaaten die Möglichkeit gegeben, Mittel aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds zu lukrieren: Für jeden Flüchtling werden den Staaten 4.000 Euro zur Verfügung gestellt. Das gemeinsame Programm soll es auch erleichtern, die europäischen Resettlement-Angebote zu koordinieren. Wenn es zum Beispiel notwendig erscheint, eine bestimmte Gruppe, wie allein stehende Mütter oder Flüchtlinge aus einem bestimmten Herkunftsland besonders zu unterstützen. Diese jährliche Prioritätensetzung wird ein ExpertInnenteam unter Einbeziehung von UNHCR, IOM und in Resettlement-Programmen engagierten NGOs übernehmen.

Die Teilnahme an diesem Programm ist allerdings nicht verpflichtend. Österreichs Innenministerin Maria Fekter hat bereits bei den Beratungen im EU-Rat betont, dass sich Österreich nicht an einem solchen Programm beteiligen will, da Österreich nach wie vor zu den am meisten mit AsylwerberInnen „belasteten“ Staaten der EU gehöre.

Wie funktioniert Resettlement?

UNHCR identifiziert Flüchtlinge, die in Resettlement Programme aufgenommen werden sollen. Das zentrale Kriterium ist, dass weder die Rückkehr in das Herkunftsland noch die Integration im Erstaufnahmeland möglich erscheinen. Weiters werden von UNHCR Personen ausgesucht, die besonders schutzbedürftig sind. Priorität genießen dabei Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge sowie kranke Personen, wenn deren Behandlung im Erstzufluchtsstaat nicht gewährleistet ist. Weiters Frauen, die in den Erstzufluchtsstaaten häufig besonderen Risiken ausgesetzt sind, insbesondere wenn sie in Lagersituationen leben, allein stehend oder allein erziehend sind. Personen, die ebenfalls bevorzugt für Wiederansiedlung in Frage kommen, sind Minderjährige oder ältere Flüchtlinge sowie Personen, die bereits Familienangehörige in den Resettlement-Staaten haben. UNHCR schlägt den Aufnahmestaaten auf Grundlage dieser Kriterien nach individueller Prüfung einzelne Flüchtlinge oder Flüchtlingsgruppen vor. Die Letztentscheidung über die Aufnahme verbleibt jedoch bei den Aufnahmestaaten, die dabei auch ihre politischen Interessen oder Sicherheitserwägungen mit einfließen lassen. In der Regel reisen auch Verantwortliche der Aufnahmeländer gemeinsam mit UNHCR-MitarbeiterInnen in die Lager, um sich „ihre“ Flüchtlinge „auszusuchen“. Eine Praxis, die auch schon

fallweise zu Kritik geführt hat, vor allem wenn weniger humanitäre Kriterien, sondern Nützlichkeitsüberlegungen für das Auswahlverfahren bestimmend schienen.

Notfall-Resettlement

Manchmal ist für die Auswahlprozeduren aber keine Zeit. Am 12. März 2009 wurde im rumänischen Timisoara das so genannte „Emergency Transit Center“ eröffnet, eine Einrichtung für Flüchtlinge, die aus Krisengebieten evakuiert werden mussten. Es ist dies das erste Zentrum, in dem Flüchtlinge, die auf Grund von akut lebensbedrohlichen Umständen ihr Erstfluchtland verlassen müssen, sich bis zu ihrer Wiederansiedlung in einem dritten Land aufhalten können. Die Dauer des Aufenthalts ist auf sechs Monate begrenzt. Das Zentrum wird von der rumänischen Migrationsbehörde gemeinsam mit UNHCR und IOM betrieben. Schon vor der offiziellen Eröffnung waren Flüchtlinge aus dem Sudan, Usbekistan und Eritrea durch das Transitlager geschleust worden, die meisten in die USA, einige auch nach Schweden. In dem rumänischen Transitcenter fanden Flüchtlinge aus Sri Lanka, die in Indonesien festgehalten worden waren, ebenso eine vorübergehende Bleibe wie Iraker, die auf der Insel Mauritius gestrandet waren, oder Palästinenser, die bis zum Ende des Regimes von Saddam Hussein im Irak gelebt hatten. Im Juli 2009 folgte ein zweites Zentrum in der Slowakei, in dem vor allem Palästinenser, die aus dem Irak nach Syrien geflüchtet waren, auf ihre endgültige Wiederansiedlung warteten. Auch in den Philippinen wurde inzwischen ein Transitzentrum eingerichtet.

Engagement der Zivilgesellschaft

Da die Flüchtlingseigenschaft bereits vor der Wiederansiedlung von UNHCR festgestellt worden ist, müssen Resettlement-Flüchtlinge im Zielland kein Asylverfahren durchlaufen und können sofort mit Integrationsmaßnahmen beginnen. Das Besondere an vielen Resettlement-Programmen, sei es in Kanada, Großbritannien oder Finnland: die Einbeziehung der Gemeinden und der Zivilgesellschaft. In Finnland verpflichteten sich Gemeinden, die Flüchtlinge aufnehmen, nach einer dreimonatigen Empfangsphase, in der ein Quartier gesucht wird, einen Integrationsplan zu erstellen, der bis zu drei Jahre dauern kann und mit der beruflichen Integration abgeschlossen ist. Die Gemeinden bedienen sich dabei der Hilfe von nationalen oder lokalen NGOs und Community-Organisationen. Die Kosten dafür werden vom Staat getragen, die Flüchtlinge bekommen in der Integrationsphase ein Taggeld, kostenlose (Sprach)Kurse und wenn nötig therapeutische Maßnahmen. Durch den engen Kontakt mit den Verantwortlichen der Gemeinde, aber auch mit ehrenamtlichen „PatInnen“ oder „Buddys“, zum Beispiel vom Finnischen Roten Kreuz, ist es für die Flüchtlinge leichter, sich zu orientieren und in der neuen Heimat Fuß zu fassen.

Private Sponsorship

In Kanada geht die Einbeziehung privater UnterstützerInnen noch einen Schritt weiter: Neben einem staatlichen Integrationsprogramm gibt es die Möglichkeit eines privaten Sponsorship oder (wenn kostspielige medizinische Behandlungen notwendig sind) einer Kombination. Das private Sponsorship-Programm gibt den BürgerInnen die Möglichkeit, die humanitäre Kapazität Kanadas zu erweitern. Die Sponsorgruppen sind Vereine, Community-Organisationen oder kirchliche Gemeinden. Diese haben für die Dauer des Sponsorship die Aufgabe, alle Grundbedürfnisse der Flüchtlinge aus eigenen Mitteln zu decken. Jede Organisation, jeder Verband, jede Firma, die über ausreichend finanzielle Mittel verfügt, kann Flüchtlinge sponsern. Die Sponsorgruppen können entweder selbst die Flüchtlinge bekannt geben, die



Foto: UNHCR

sie unterstützen möchten, oder sich von der Regierung KlientInnen zuweisen lassen. Die Sponsorship-Verpflichtung dauert normalerweise ein Jahr oder solange, bis sich der Flüchtling selbst versorgen kann. In Ausnahmefällen kann ein Beamter der Einwanderungsbehörde beantragen, dass ein Sponsorship bis zu drei Jahren dauert. Privates Sponsorship benötigt keine öffentlichen Gelder, sondern nützt die Ressourcen von Glaubensgemeinschaften, ethnischen Gruppen, Familien und anderen Gemeinschaften. Das Programm ist auch ein wesentlicher Beitrag für die Verteilung der Flüchtlinge: Sie werden durch das Programm außerhalb von großen Ballungsgebieten angesiedelt, die BürgerInnen können auf diese Weise auch den Wunsch nach persönlicher und direkter Hilfe verwirklichen.

Die Flüchtlinge profitieren sehr von der persönlichen Unterstützung durch die Sponsoring Gruppe. Das Private Sponsoring-System ist aber auch, wie Verantwortliche betonen, ein Garant für Diversität: Es ist nicht auf spezielle Länder beschränkt und kann eine dauerhafte Lösung für Flüchtlinge aus unterschiedlichen Regionen sein. Das Programm fördert damit auch Verständnis, Toleranz und Gastfreundschaft in den Gemeinden ganz Kanadas.

Kritische Stimmen

Erscheint Resettlement auf den ersten Blick als eine nachhaltige Form des Flüchtlingsschutzes, die für die Betroffenen viele Vorteile gegenüber einer gefährlichen Flucht und einem langwierigen Asylverfahren hat, gibt es innerhalb der NGO-Community auch kritische Stimmen. Tatsächlich erweisen sich in den USA manche Integrationsprogramme als zu wenig nachhaltig, weil eine längerfristige sozialstaatliche Absicherung der Flüchtlinge fehlt. So stellte eine Studie fest, dass krisenbedingt viele der in den USA angesiedelten nepalesischen Flüchtlinge nicht auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten und sich nach einem Jahr in das wachsende Heer der Obdachlosen eingereiht haben.

In Europa besteht das Problem mit Resettlement einerseits darin, dass manche Staaten den wiederangesiedelten Flüchtlingen nicht die gleichen Rechte zugestehen wie im innerstaatlichen Asylverfahren anerkannten Flüchtlingen. So bekommen in Deutschland aufgenommene irakische Flüchtlinge aus Syrien und Jordanien lediglich eine auf drei Jahre befristete humanitäre Aufenthaltbewilligung, die „nach Ablauf der Frist verlängert und späterhin nach Maßgabe des nationalen Rechts in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden kann“. Außerdem gilt für diese Flüchtlinge weder der besondere Ausweisungsschutz noch erhalten sie ein internationales Reisedokument – sie sitzen in Deutschland fest.

Ein anderes Problem stellt sich auf diskursiver Ebene. Resettlement von kleinen Gruppen besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge könnte, so Kritiker, als Alibi für eine weitere Verschärfung der Asylpolitik in der EU missbraucht werden. „Eine Politik der handverlesenen Flüchtlingsauswahl könnte langfristig das Asylrecht und die Genfer Flüchtlingskonvention untergraben“, fürchtet ein Kollege des Italienischen Flüchtlingsrates.

Resettlement kann und soll das Recht auf Asyl nicht ersetzen, sondern ist eine notwendige Ergänzung des Flüchtlingsschutzes, die in besonderen Notlagen greifen soll. Resettlement ist nicht die Generallösung für die weltweite Flüchtlingsproblematik, aber sie ist ein wichtiger Teil davon. Trotz mancher Vorbehalte haben viele NGOs inzwischen begonnen, Resettlement offensiv zu propagieren und Druck auf Staaten und Gemeinden zu machen, bestimmte Zahlen von Flüchtlingen aufzunehmen. Beispiele sind die bundesweit vernetzten *save me*-Kampagnen in inzwischen 56 deutschen Städten (www.save-me-kampagne.de), die die Forderung nach direkter Aufnahme von Flüchtlingen aus Krisengebieten mit einer Kritik an der bestehenden EU-Asylpolitik verbinden. *Save me* fordert u.a. eine echte Flüchtlingsrettungspolitik auf See, faire Asylverfahren in Europa und ein Ende der Abschottungspolitik. Mit diesem Hintergrund bietet die *Save me*-Kampagne die Möglichkeit, nicht nur gegen die fortschreitende Erosion des Flüchtlingsschutzes zu protestieren, sondern das Flüchtlingsthema vor Ort wieder positiv zu besetzen und – von Bedrohungsszenarien befreit – für einen menschenrechtlich orientierten Umgang mit Flüchtlingen zu werben. Mit Erfolg: Mit Stand von November 2010 wurde erreicht, dass sich 33 deutsche Kommunen und ein Bundesland per Ratsbeschluss zur Idee von *save me* bekennen und eine Flüchtlingsaufnahme befürworten.

In Österreich steht eine Debatte um Resettlement noch aus. Die asylkoordination hat sich vorgenommen, im Rahmen eines transnationalen Projekts, „Entering Territory“ und der Aktivitäten zum 20jährigen Vereinsjubiläum diese Lücke zu schließen.

Kontakt:

asylkoordination österreich, Laudongasse 52/0, 1080 Wien

Tel.: 01 532 12 91/12 E-Mail: Langthaler@asyl.at

www.asyl.at www.facebook.com/asylkoordination