

# Resettlement Kapazitäten steigern

**Tausende ertrunkene Flüchtlinge im Mittelmeer lassen den Ruf nach sicheren Einreisemöglichkeiten lauter werden. Resettlement, die direkte Aufnahme von Flüchtlingen aus Krisenregionen in Zusammenarbeit mit UNHCR ist eine Möglichkeit. Wir sprachen mit dem Leiter des wiener UNHCR-Büros Christoph Pinter über die aktuelle Krise und die ersten Schritte Österreichs zu einem Resettlement Programm.**

*Das Interview führte Herbert Langthaler.*



Der promovierte Jurist Dr. Christoph Pinter ist Leiter des UNHCR-Büros in Wien

**asyl aktuell:** Resettlement ist eine wichtige Möglichkeit besonders schutzbedürftige Flüchtlinge, die in Erstaufnahmeländern wenig Chancen haben, Schutz zu gewähren. UNHCR stellt jährlich den Bedarf für Resettlement fest. Können die Angebote der reichen Industrieländer mit diesem Bedarf mithalten?

**Christoph Pinter:** Für 2015 wurde ein Bedarf für fast 1 Million Flüchtlinge erhoben. Jedes UNHCR-Büro ist gefordert den jeweiligen Resettlement-Bedarf in der Region festzustellen und das läuft in der Zentrale in Genf zusammen. UNHCR kann nicht einmal ca. 10% davon erfüllen, weil die Plätze, die von den Staaten zugesagt wurden, sich für 2015 um die 80.000 bewegen.

UNHCR bemüht sich diese Kapazitäten zu steigern, weil wir sehen dass bei den dauerhaften Lösungen um die sich UNHCR kümmern muss, die freiwillige Rückkehr heutzutage kaum jemals möglich ist, weil die Konflikte immer länger dauern und Rückkehrszenarien nicht möglich sind.

Daher wird Resettlement als dauerhafte Lösung immer wichtiger.

**aa:** Aus welchen Regionen kommen diese 1.000.000 Flüchtlinge?

**Ch.P.:** Ein großer Bedarf ist für Flüchtlinge aus Syrien gegeben. UNHCR hat aufgerufen 130.00 Plätze für SyrerInnen zu schaffen. Wobei das hier nicht nur um

Resettlement geht, sondern auch um andere Formen der Aufnahme wie Familienzusammenführung, Studentenvisa, so genanntes privates Sponsorship. Langfristig glaubt UNHCR, dass jeder zehnte syrische Flüchtling einen Resettlement-Platz brauchen wird.

UNHCR trifft sich im Juni jeden Jahres mit allen Saaten, IOM und den NGOs bei den „Annual Consultations on Resettlement“, wo auf Grund des festgestellten Bedarfes diskutiert wird, wer was anbieten kann und wie der Bedarf für das Folgejahr gedeckt werden kann.

**aa:** Es gibt also bei weitem nicht so viele Plätze, wie es brauchen würde. Hat es in den letzten ein zwei Jahren Fortschritte gegeben.

**Ch.P.:** Ja, es gibt Fortschritte in Europa. Wenn man sich die Zahlen anschaut, sieht man, dass das Bewusstsein für Resettlement in Europa gewachsen ist. Ich glaube, dass das einerseits wegen der sehr präsenten Krise ist, andererseits weil die NGOs und UNHCR auch massiv für Resettlement geworben haben und mehr und mehr Staaten auch die positiven Seiten von Resettlement entdecken. Es beginnen viele Staaten zum Teil mit sehr kleinen Zahlen und wir würden uns wünschen, dass es viel mehr wird. Da ist ein Prozess in Gang gekommen, aber der ist nach wie vor sehr langsam. Wenn wir für syrische Flüchtlinge nicht die hohen Aufnahmezahlen in Deutschland hätten, dann wären die Plätze die in Europa zur Verfügung gestellt werden immer noch sehr wenige im Vergleich zu den USA oder anderen traditionellen Resettlement Aufnahmeländern.

**aa:** Gibt es Länder die sich da, was die Zahlen aber auch die Qualität der Programme betrifft, vorbildlich verhalten?

**Ch.P.:** Was die quantitative Steigerung betrifft, würde ich da auf jeden Fall

Deutschland erwähnen, wobei Deutschland unterscheidet zwischen der so genannten Humanitären Aufnahme und dem regulären Resettlement-Programm, das nach wie vor mit 300 Plätzen pro Jahr sehr klein ist. Gleichzeitig hat Deutschland für die Syrischen Flüchtlinge 30.000 Plätze zur Verfügung gestellt, die jetzt langsam gefüllt werden. In diesem Zusammenhang hat Deutschland wirklich einen großen Sprung gemacht. Die anderen Staaten hinken da schon noch nach.

**aa:** In wie weit ist UNHCR bei dem Humanitären Aufnahmeprogramm von Deutschland einbezogen?

**Ch.P.:** UNHCR ist zum Teil einbezogen, es war am Anfang ein bisschen ähnlich wie in Österreich, wo die Humanitäre Aktion getrennt war in Familienzusammenführung, wo andere Organisationen vorgeschlagen haben und wo es auch ein individuelles Antragsrecht gegeben hat und eine Gruppe bei der UNHCR die Auswahl getroffen hat. Die Gruppe, bei der UNHCR involviert ist, ist jetzt die wesentlich kleinere.

**aa:** Wie ist in Österreich das Verhältnis zu Resettlement? Wie schaut das historisch aus?

**Ch.P.:** Für Österreich ist es interessant, wirklich weit zurück zu schauen und zwar in die Nachkriegszeit als Österreich ganz stark von Resettlement profitiert hat. Man spricht immer wieder gerne von der Ungarnkrise und wie aufnahmebereit Österreich war. Das war durchaus so, aber man sollte auch dazu sagen, dass ein großer Teil der Ungarnflüchtlinge innerhalb von weniger Wochen oder Monaten das Land wieder verlassen hat, zum Beispiel als Resettlement Flüchtlinge in die USA. Das ist für mich der Ausgangspunkt.

Es gab dann im Laufe der Jahrzehnte immer wieder solidarische Aktionen Flüchtlinge aufzunehmen, sei es aus Asien

oder Lateinamerika. Aber es gab nie ein reguläres Resettlement-Programm, so dass UNHCR mit dem Wissen, dass Österreich in den nächsten fünf Jahren so und so viele Personen nimmt, planen kann. Es waren meist ad hoc Aktionen in einem überschaubaren Rahmen. Ein reguläres Resettlement-Programm hat es nie gegeben.

**aa:** Es gab ja im Vorjahr ein Aufnahmeprogramm, bei dem auch nie so ganz klar war, ob das jetzt Resettlement ist oder nicht. Wie ist da der letzte Stand – wie wird sich das in Zukunft entwickeln?

**Ch.P.:** Ich würde es auf jeden Fall als Fortschritt bezeichnen, dass sich die österreichische Bundesregierung dazu bekannt hat, als Teil der internationalen Staatengemeinschaft solidarisch zu handeln und in der Summe 1.500 Flüchtlinge aufzunehmen – der UNHCR Anteil liegt bei 850 Flüchtlingen. Aus Sicht des Staates ist die Aufnahme durchaus vergleichbar mit Resettlement, weil der Unterschied zwischen dem österreichischen Humanitären Aufnahmeprogramm und Resettlement eigentlich eher technischer Natur ist und ganz am Anfang dieses Prozesses bei UNHCR liegt. Auf Grund der großen Zahl der betroffenen Flüchtlinge kann UNHCR vor Ort kein Flüchtlingsanerkennungsverfahren machen, sondern geht davon aus, dass alle SyrerInnen Flüchtlinge sind. Bei klassischem Resettlement macht UNHCR normaler Weise ein Asylverfahren. Das heißt es gibt ein langes Interview mit der betreffenden Person, es werden die Fluchtgründe vorgetragen, UNHCR macht ein Assessment und sagt letztendlich: Wir haben das ganz genau geprüft, wir haben auch mögliche Ausschlussgründe geprüft, das ist ein Flüchtling. In einem zweiten Schritt werden dann die Resettlement Kriterien geprüft, eben besonders schutz-

bedürftig zu sein und erst dann wird er oder sie einem Resettlementland vorgeschlagen.

Bezüglich der Aufnahme und dem Prozedere in Österreich kann man durchaus von Resettlement sprechen, weil die Flüchtlinge Asyl von amtswegen bekommen und in keiner Weise schlechter gestellt sind als andere Flüchtlinge. Ich sehe das also als großen Fortschritt in dem Bemühen Resettlement auch in Österreich zu etablieren. Für die Zukunft würden wir uns aber wünschen, dass es nicht zu solchen ad hoc Verpflichtungen kommt, sondern dass – im Sinne der Planbarkeit – Österreich sagt: Wir beteiligen uns jetzt als Resettlementland in den nächsten zehn Jahren an diesem Programm mit der folgenden Quote.

**aa:** Es hat ja auch schon ohne dieses Verfahren relativ lang gedauert, bis die ersten Flüchtlinge im Rahmen dieses Programms nach Österreich gekommen sind, warum?

**Ch.P.:** Ich würde hier zwischen dem ersten und dem zweiten Aufnahmeprogramm unterscheiden. Beim ersten Aufnahmeprogramm hat Ende August 2013 sehr überraschend der damalige Außenminister erklärt 500 Flüchtlinge aufzunehmen. Er hat damals ja auch gesagt, bevorzugt Frauen, Kinder und Christen. Da sind wir als UNHCR an gewisse Grenzen gestoßen, weil wir als nicht politische und nicht religiöse Organisation nicht auf Religion als Anknüpfungspunkt zurückgreifen können und wollen. Es wurden dann Gespräche geführt, wie man damit umgehen kann und es wurde dann der Beschluss dieser Zweiteilung gefasst. Dass nämlich 250 Menschen in Rahmen des so genannten Familienzusammenführungsprogramms über die Kirchen und 250 Personen über UNHCR nach Österreich kommen sollen.

Es war dann die Frage: woher sollen diese Menschen kommen. Die Deutschen hatten als erstes Land damals schon mit dem Libanon ein solches Programm laufen. Für UNHCR war es auch aus symbolischen Gründen wichtig nicht nur ein Land in der Region zu entlasten, weshalb beschlossen wurde, dass das österreichische Kontingent aus Jordanien kommen sollte.

Man musste dann einmal mit den jordanischen Behörden verhandeln, die ein wenig in Sorge waren, dass sich ein Sogfaktor ergibt, wenn die Flüchtlinge davon Wind bekommen, dass man über Jordanien nach Europa kommen kann. Dann brauchte man auch von den jordanischen Behörden Ausreisegenehmigungen, es musste eine schriftliche Übereinkunft geben, das musste alles geklärt werden.

Für all diese Schritte ist es – finde ich – eigentlich recht schnell gegangen. Mit Anfang Dezember 2013 konnten die ersten Fälle auf Aktenbasis übermittelt werden, diese wurden geprüft und man konnte noch vor Jahresende feststellen, dass das Prozedere, das ins Auge gefasst wurde, in Ordnung war. Im Februar kamen dann die ersten dieser 250 Personen. Es gab auch einige Personen, die zuerst gesagt haben, sie wollen mitmachen, aber dann im letzten Moment, als sie ins Flugzeug nach Österreich steigen sollten, es sich anders überlegt haben. Dadurch kam es zu Verzögerungen, weil die schon gebuchten Plätze plötzlich wieder frei wurden und man erst wieder andere Flüchtlinge für das Programm vorschlagen musste.

**aa:** Von wo kam für dieses österreichische Programm die Finanzierung?

**Ch.P.:** UNHCR bekommt für diese Tätigkeit kein Geld. Es ist Teil unserer normalen Arbeit auf der jordanischen Seite dieses Auswahlprozedere zu treffen und Teil unserer Arbeit hier in Österreich die

Regierung zu unterstützen auf ihrer Seite das gut durchzuführen. Österreich wurde von der EU-Kommission für dieses Programm – für die 250 UNHCR-Flüchtlinge unterstützt aus dem Europäischen Flüchtlingsfonds, der für Resettlement eine Pro-Kopf-Summe vorsieht. Dieses Geld wurde verwendet um die Leistungen von IOM, also die Reise, die medizinischen Checks und dergleichen, abzudecken und dann für die Integrationsbetreuung hier vor Ort zu sorgen – mittels der NGOs.

**aa:** Was braucht es für Integrationsprogramme um von einem rundum gelungenen Resettlement sprechen zu können?

**Ch.P.:** Aus unserer Sicht ist es sehr wichtig, dass die Personen, die im Rahmen von Resettlement in Österreich ankommen, vom ersten Tag an auch gut betreut werden, und auch Unterstützung finden sich hier schnellst möglich zu integrieren. Man muss daran denken, dass diese Menschen in einen andern kulturellen Kontext wechseln, ihre familiären und freundschaftlichen Bande abbrechen um hier ein neues Leben zu beginnen. Sie müssen bei der Suche nach Wohnraum unterstützt werden, dabei die Sprache schnell zu ler-

Auf Grund der großen Zahl der Flüchtlinge kann UNHCR vor Ort kein Flüchtlingsanerkennungsverfahren machen, sondern geht davon aus, dass alle SyrerInnen Flüchtlinge sind.



nen und die Kinder in die Schule oder in den Kindergarten zu bringen. Wenn die Flüchtlinge im arbeitsfähigen Alter sind brauchen sie Hilfe sobald es geht um am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Man muss sie am Anfang dabei unterstützen Sozialleistungen zu bekommen, bis sie hoffentlich bald selbstständig sind und unabhängig von staatlicher Unterstützung.

All das muss sehr gezielt und intensiv von Anfang an einsetzen, weil im Unterschied von einem spontan hier ankommenden Asylwerber die Zeit der Akklimatisation im Rahmen des Asylverfahrens wegfällt. Wenn die Leute in Österreich ankommen, werden sie nach Traiskirchen gebracht und bekommen den positiven Asylbescheid in die Hand gedrückt. Wichtig ist auch die Vermittlung von Information über das Aufnahmeland, und zwar schon möglichst vor der Reise. Das war auch einer der wesentlichen Erfahrungen, die wir in dem ersten Aufnahmeprogramm gemacht haben, wo die Information den Flüchtlingen über Österreich gegeben wurden, minimal waren. Das hat dazu geführt, dass viele nicht gewusst haben, was sie hier erwartet und dadurch sind

Man brauchte auch von den jordanischen Behörden Ausreisegenehmigungen, dazu musste es eine schriftliche Übereinkunft geben.

falsche Erwartungen entstanden – was wieder zu Frustration und Enttäuschungen bei den Flüchtlingen geführt hat, als sie in Österreich angekommen sind. Ein Problem war auch, dass diese gezielte Integrationsbetreuung in Österreich sehr spät eingesetzt hat und in der wichtigen ersten Zeit viele der Flüchtlinge völlig auf sich selbst gestellt waren und alleine gelassen wurden.

**aa:** Wie sieht der jetzige Stand bei dem zweiten, so genannten HAP II-Programm aus?

**Ch.P.:** Man hat mehrere Dinge gelernt. Das eine ist: Information schon vor der Reise nach Österreich im Herkunftsland. Das wurde für das zweite Aufnahmeprogramm durchgesetzt. Im Gegensatz zum ersten wurde jetzt IOM beauftragt so genannte kulturelle Trainings für die Flüchtlinge vor Ort anzubieten.

Das zweite: Die Integrationsbetreuung muss so schnell wie möglich einsetzen – das war eigentlich auch bei allen an diesem Prozess Beteiligten unbestritten. Wir hatten alle gehofft, dass bei diesem zweiten Programm Integrationsbetreuung vom ersten Tag zur Verfügung steht. Leider kommt es jetzt wieder zu Verzögerungen weshalb sich auch der UNHCR-Teil des Programms verzögert hat.

Wir erwarten die ersten ca. 50 Flüchtlinge Ende April, Anfang Mai und es ist bis jetzt nicht sicher gestellt, dass dann auch die Integrationsbetreuung starten wird. Es ist eher davon auszugehen, dass sie für diese Gruppe nicht da sein wird, weshalb sich wieder die Frage stellt, wo man diese Menschen unterbringt. Im ersten Aufnahmeprogramm wurden die Flüchtlinge in Grundversorgungsquartieren gemeinsam mit Asylsuchenden untergebracht, da war eigentlich klar, dass das gar nicht optimal war. Jetzt gehen die Tendenzen dahin, zumindest die erste Gruppe wieder so



unterzubringen. Dabei müssen wir jetzt auch abwägen: Warten wir so lange, bis die Integrationsbetreuung steht? Oder ist es jetzt erst einmal wichtig die Menschen nach Österreich zu bringen und zu schauen, dass wir dieses zweite UNHCR-Programm noch 2015 zu Ende bringen können. Das ist unser Ziel und das von IOM und dem Innenministerium. Daher haben wir uns alle gemeinsam dazu entschlossen, dass wir auch wenn die Integrationsbetreuung noch nicht so da ist, wie wir uns das vorstellen, mit der Umsetzung des Programms zu beginnen.

**aa:** Ist es ein Problem, dass in Österreich dafür jetzt zwei Ministerien koordiniert werden müssen?

**Ch.P.:** Das mag sein, ist aber von außen schwer zu beurteilen. Was uns gesagt wird ist, dass gewisse bürokratischen Voraussetzungen noch fehlen um das Programm umzusetzen. Für uns als UNHCR ist es unerheblich woher die Gelder kommen, die für so ein Programm zur Verfügung gestellt werden. Wir sehen, dass sich Österreich bereit erklärt hat 1000 Flüchtlinge aufzunehmen und dass UNHCR 600 davon vorschlagen kann. Für uns ist es jetzt wichtig das umzusetzen und nicht weiter zu warten, weil die Menschen in den Erstaufnahmeländern in Flüchtlingslagern sitzen oder in unzumutbaren Behausungen in Städten und man kann niemandem erklären, dass man jetzt weiter warten muss, bis man sie nach Österreich holt. Das erste kulturelle Orientierungsprogramm ist für Mitte April geplant und kurz danach sollten sie kommen. Was noch fehlt sind die Ausreisegenehmigungen aus der Türkei wobei wir hoffen, dass das die KollegInnen von IOM und UNHCR in der Türkei rasch bewerkstelligen können. Viele Flüchtlinge aus Syrien haben zudem keine Reisepässe und die österreichische Bot-

schaft muss so genannte Laissez-passer-Dokumente ausstellen. Diese Prozesse sind im Laufen und müssen abgeschlossen sein, bevor man die Flugtickets buchen kann.

**aa:** Wie stehen jetzt die Chancen auf ein reguläres Resettlement Programm in Österreich?

**Ch.P.:** In Zeiten der vielfachen Krisen kann nicht mit Ende 2015 auf Resettlement verzichtet werden. Unser Wunsch ist, dass es über diese zwei Aufnahmeprogramme hinaus zu einem regulären Resettlement kommt. Auch die Innenministerin schlägt mit ihrer „Save Lives“ Initiative auf europäischer Ebene ein gemeinsames Resettlement vor. Wir haben daher das Gefühl, dass die österreichische Bundesregierung und die Innenministerin sehr hinter diesem Konzept stehen und hoffen, dass wir in Österreich als Ergebnis dieser Humanitären Aufnahmeprogramme ein reguläres Resettlement Programm bekommen.

**aa:** Besteht die Gefahr, dass durch die Implementierung von Resettlement Programmen spontan ankommende AsylwerberInnen noch mehr Probleme haben Asyl zu bekommen? Gibt es da diesbezügliche Erfahrungen in den USA oder vielleicht in Australien?

**Ch.P.:** Wichtig ist und kann nicht oft genug gesagt werden, dass Resettlement immer zusätzlich zu einem normalen Asylverfahren zu sehen ist und nie an dessen Stelle. Es gibt weiterhin die Verpflichtung der Staaten Menschen aufzunehmen, die an ihre Tür klopfen und um Schutz ansuchen, wenn sie die Kriterien der GFK erfüllen. Das schlimmste wäre, wenn gesagt würde: Wir machen die Tür nicht auf weil wir Resettlement haben. UNHCR sagt immer: Resettlement ist ein zusätzliches Element und nicht ein entweder oder.