



Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz

Eine Analyse der bisherigen Praxis und Diskussion von Handlungsoptionen

von

Andreas Wimmer

INHALT

1 Einleitung und Fragestellung.....	4
-------------------------------------	---

A Das internationale Umfeld

2 Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen im weltpolitischen Kontext der Nachkriegszeit	8
Fazit 1	10
3 Die Politik des UNHCR im Wandel.....	11
3.1 Erfahrungen mit Indochina und Neuorientierung nach dem Ende des kalten Kriegs.....	11
3.2 Aktuelle Politik und Auswahlkriterien des UNHCR.....	12
3.3 Alternativen zur Wiederansiedlung im Westen.....	13
Fazit 2	16
4 Immigrationsfenster oder humanitäres Engagement? Die Politik verschiedener Aufnahmeländer im Vergleich.....	18
4.1 Qualitative Aspekte: Auswahlkriterien und Integrationsprogramme.....	18
4.2 Quantitative Aspekte: Kontingentsplätze und real erfolgte Aufnahmen	24
Fazit 3	28

B Die Politik der Schweiz

5 Exkurs: Die humanitäre Tradition im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik	30
Fazit 4	34
6 Zur Entwicklung der schweizerischen Kontingentspolitik.....	35
6.1 Die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen, 1950 bis 1989	35
6.2 Neukonzeption Ende der achtziger Jahre.....	39
6.3 Die jüngsten Entwicklungen im Kontext der asylpolitischen Gesamtsituation	42
Fazit 5	49



7 Die Integrationserfahrung von Kontingentsflüchtlingen in der Schweiz: eine erste Annäherung	52
7.1 Grundkonzeption und Effektivität der Erstintegrationszentren.....	53
7.2 Die Integrationsperspektiven von Kontingentsflüchtlingen und anderen anerkannten Flüchtlingen im Vergleich.....	57
7.3 Der Integrationsprozess im internationalen Vergleich.....	60
Fazit 6	62
8 Kostenschätzung	63
Fazit 7	67

C Gesamtbetrachtung

9 Handlungsoptionen und Empfehlungen.....	69
Anmerkungen	75

1 Einleitung und Fragestellung

Seit den fünfziger Jahren stellen die Schweiz und einige andere westliche Staaten dem UNHCR jährlich eine gewisse Zahl von Plätzen zur Verfügung, um die bedürftigsten und gefährdetsten Flüchtlinge aus den vom UNHCR betreuten Lagern in einem sicheren Drittland wiederanzusiedeln. Darüber hinaus nimmt die Schweiz auf Ersuchen des UNHCR oder anderer internationaler Organisationen bei besonders dramatischen Fällen von Flüchtlingselend auch ausserhalb dieser Kontingente Gruppen von Flüchtlingen auf. In beiden Fällen erhalten sie, ohne ein individuelles Asylverfahren zu durchlaufen, den Flüchtlingsstatus gemäss Artikel 22 des schweizerischen Asylgesetzes zugesprochen.

Seit einigen Jahren befindet sich diese Aufnahmepolitik in einer Krise. Sie rührt daher, dass im Zuge der Ereignisse in Ex-Jugoslawien und der Aufnahme einer grossen Zahl Schutzbedürftiger, angesichts der allgemeinen Vollzugsschwierigkeiten im Asylbereich und steigender Zahlen von Unterstützungsbedürftigen sowie den Sparanstrengungen der öffentlichen Hand die Fortsetzung der bisherigen Politik in Frage gestellt wurde. In der Folge lehnte der Bundesrat im Frühjahr 1996 die Aufnahme von 300 irakischen Flüchtlingen ab, welche das UNHCR und das Bundesamt für Flüchtlinge im Rahmen der Kontingente vorschlugen. Gleichzeitig wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die bisherige Politik grundsätzlich zu überdenken hat.

Das Bundesamt für Flüchtlinge erteilte dem Schweizerischen Forum für Migrationsstudien den Auftrag, ein Grundlagenpapier zu verfassen, welches die Diskussionen in dieser Arbeitsgruppe vorbereiten und die wichtigsten entscheidungsrelevanten Punkte zusammenstellen soll. Wichtigstes Ziel des Einstiegspapiers ist es, die bisherige Politik und Praxis zu evaluieren und auf dieser Basis Handlungsoptionen zu diskutieren. Im einzelnen gilt es folgende Fragen zu beantworten:

A Klärung des internationalen Umfeldes

- Welche Bedeutung kommt der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen für die schweizerische Aussenpolitik zu? In welchem Verhältnis steht sie zur humanitären Tradition der Schweiz, zu ihrer Rolle in der UNO, zur gesamten Asylpolitik der Schweiz?
- Wie unterscheidet sich die schweizerische Praxis von jener der übrigen Länder, welche dem UNHCR Kontingente für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen zur Verfügung stellen?
- Wie entwickelte sich die Politik des UNHCR, welche Konzeptionen liegen ihr derzeit zugrunde und welche Bedeutung kommt den aktuellen Diskussionen um die sogenannte nor-

dische Initiative zu, derzufolge die Wiederansiedlung von Kontingentsflüchtlingen durch vermehrte Hilfe an die Erstasylländer zu substituieren wäre?

- Welche Konsequenzen zeigt die Veränderung der globalen Konfliktkonstellation für die Kontingentspolitik (Ende des kalten Kriegs, Multiplizierung von Lokalkonflikten in einigen Regionen des Südens, Krieg in Ex-Jugoslawien)?

B Analyse der schweizerischen Aufnahmepolitik

- Welche Beziehungen bestehen zwischen der umfassenderen Asylpraxis der Schweiz und der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen? Wie wirken sich die Zunahme der Asylmigration und die Vollzugskrise auf die Kontingentspolitik aus?
- Wie sind die schweizerischen Kriterien zur Auswahl von Kontingentsflüchtlingen im Hinblick auf humanitäre Ziele, auf den Integrationsprozess, auf die Gesamtkosten sowie auf die Interdependenzen mit dem Asylbereich zu beurteilen?
- Wie effizient wurde bisher das Aufnahmeverfahren im Zusammenspiel zwischen BFF, Hilfswerken und UNHCR organisiert, wie erfolgreich waren bisher die Integrationsbemühungen?
- Welche Kosten sind mit der bisherigen Aufnahme- und Integrationspraxis verbunden?
- Welche Interessenlagen und politischen Werthaltungen strukturieren die gegenwärtige Diskussion um eine Fortführung oder Modifikation der bisherigen Politik?
- Wie stellt sich die Aufnahme- und Integrationspolitik anderer Länder im Vergleich zur schweizerischen Praxis dar? Wie ist die Effektivität der verschiedenen Modelle einzuschätzen?

C Evaluation von Handlungsoptionen

- Wie ist der Gestaltungsraum einer zukünftigen Politik bemessen? Wie sind die verschiedenen Handlungsoptionen bezüglich Realisierungschancen sowie den aussen- und innenpolitischen, asylpolitischen, finanziellen sowie integrationspolitischen Vor- und Nachteilen zu beurteilen?

Der vorliegende Bericht wurde gemäss diesen Fragestellungen strukturiert. Ein erster Teil ist der Klärung des internationalen Beziehungsfeldes und der Politik des UNHCR gewidmet, der zweite Teil fokussiert die schweizerische Praxis, während schliesslich im dritten Teil verschie-

dene Handlungsoptionen beurteilt werden. Jeder Teil ist in mehrere Kapitel gegliedert, an deren Ende jeweils ein kurzes Fazit gezogen wird.

Die Grundfrage, ob und in welcher Form die Schweiz dem UNHCR weiterhin Kontingentsplätze zur Verfügung stellen soll, kann selbstverständlich nur im Rückgriff auf Werturteile beantwortet werden: Welches Gewicht soll humanitären Gesichtspunkten, welches finanzpolitischen Aspekten oder innenpolitischen Argumenten zukommen? Was verstehen wir überhaupt unter Humanität? Derartige Fragen lassen sich nur im Rahmen eines politisch-moralischen Diskurses beantworten – und nicht durch eine wissenschaftliche Analyse im engeren Sinn. Die Analyse kann lediglich aufzeigen, a) welche politischen Grundprinzipien die bisherige Politik bestimmt haben, b) ob diese Grundprinzipien weiterhin Gültigkeit haben oder im Wandel begriffen sind und c) wie eine bestimmte Handlungsoption aus den verschiedenen Perspektiven zu beurteilen ist. Die vorliegende Studie geht in diesem Sinne historisch vor: Gefragt wird, gemäss welchen Grundvorstellungen und politischen Leitideen sich die bisherige Praxis entwickelte, ob sich diese politischen Leitplanken inzwischen verschoben haben und welches gegebenenfalls die Konsequenzen für die Zukunft sein könnten.

Die Lektüre des obenstehenden Fragenkatalogs macht deutlich, dass es sich um eine komplexe Problematik handelt. Viele der angesprochenen Thematiken wurden zudem bisher kaum aufgearbeitet, und die Daten zur Beantwortung zentraler Fragen sind nicht verfügbar. Der vorliegenden Studie kommt deshalb ein eher explorativer Charakter zu. Auf einige Fragen können nur vorläufige und nicht definitiv abgesicherte Antworten gegeben werden, andere liessen sich stringenter beantworten. Immerhin besteht die Hoffnung, dass der Bericht die Diskussionen in der Arbeitsgruppe vorzubereiten und einige der strittigen Punkte zu klären vermag. Wenn er zwar nicht das Resultat der Diskussionen vorwegnehmen oder gar einen bereits für alle Seiten gangbaren Weg aufzeigen kann, so trägt er hoffentlich doch dazu bei, einige Sachfragen vorgängig zu lösen und die Entscheidungssituation klarer zu strukturieren.

Herrn Urs Betschart vom Bundesamt für Flüchtlinge danke ich für den Auftrag, seine Unterstützung bei der Beantwortung von Sachfragen und die völlige Unabhängigkeit, die er uns bei der Abfassung dieser Studie gewährte. Frau Marianne Engler vom EDA, den Herren van Dok von Caritas und Reisle vom Schweizerischen Roten Kreuz, Frau Francelet von der Schweizerischen Flüchtlingshilfe und Herrn Andreassen vom UNHCR sei für die Zustellung von Unterlagen gedankt. Ein besonderer Dank gebührt Herrn Jean-Daniel Bise vom Bundesamt für Flüchtlinge, der auch beträchtlichen Aufwand nicht scheute, um grundlegende Daten zur schweizerischen Kontingentspolitik zusammenzustellen und aufzubereiten. Meinem Mitarbeiter

Etienne Piguet danke ich für die gewohnt effizient und präzise durchgeführten statistischen Berechnungen sowie die Anfertigung einiger Graphiken.

A Das internationale Umfeld

2 Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen im weltpolitischen Kontext der Nachkriegszeit

Die Geschichte der international koordinierten Wiederansiedlung von Flüchtlingen hat eine längere Tradition.¹ Sie begann zwischen den Kriegen, als 45'000 Weissrussen wiederangesiedelt wurden, welche nach der russischen Revolution nach China geflohen waren. In den dreissiger Jahren bemühte sich eine ganze Reihe von Organisationen um die Wiederansiedlung von flüchtenden Juden aus Deutschland. Die Vorläuferorganisation des UNHCR, die International Refugee Organization, war ausschliesslich mit der Wiederansiedlung der Vertriebenen des Zweiten Weltkriegs beschäftigt. Von 1947 bis 1951 wurden über eine Million Menschen in eine neue Heimat gebracht, die meisten wanderten nach Übersee aus. Auch das UNHCR widmete sich anfänglich der Auflösung der Flüchtlingslager des Zweiten Weltkriegs.²

Die nachfolgenden Wiederansiedlungsaktionen des UNHCR zeigen deutlich, dass sie von der Logik des kalten Kriegs geprägt waren: Wer einem unmenschlichen kommunistischen Regime zu entfliehen vermochte, sollte selbstverständlich in der "freien Welt" aufgenommen werden. An eine Thematisierung der Verantwortung der Herkunftsländer war aufgrund der Blockkonfrontation innerhalb des UNO-Systems nicht zu denken. Aus propagandistischen Gründen und weil für den Wiederaufbau nach dem Krieg ausgebildete Arbeitskräfte willkommen waren, wurde auch eine Politik der Rückführung kaum ernsthaft in Betracht gezogen.³

1956 flüchteten 200'000 Ungarn nach Jugoslawien und Österreich. 1972 vertrieb Idi Amin die asiatischen Ugander, und innert weniger Monate wurden 40'000 Asiaten in 25 Ländern wiederangesiedelt. Nach dem chilenischen Umsturz von 1973 flüchteten Anhänger der Allende-Regierung sowie Personen aus den Diktaturen der Nachbarstaaten, welche sich zuvor in Chile in Sicherheit gebracht hatten. Insgesamt wurden 5000 Chilenen in 19 Ländern wiederangesiedelt. Die eigentliche Grossaktion des UNHCR bestand aber in der Wiederansiedlung von 700'000 Vietnamesen im Jahrzehnt nach dem Fall von Saigon 1974.

Seit dem Ende des kalten Kriegs hat ein Umdenken stattgefunden: Neue regionale Konflikt-herde entstanden im Süden ohne Beteiligung der Grossmächte, entsprechend fehlte die ideologisch-politische Motivation für umfassende Wiederansiedlungsaktionen. Die Rückführung ins Ursprungsland wurde als Option aufgewertet, und die Wiederansiedlung in einem Drittland als

letzmögliche Lösung ausschliesslich für besonders Schutzbedürftige oder für humanitäre Härtefälle definiert.⁴ Seit dem Ende des kalten Kriegs ist auch das strategische Interesse an spezifischen Flüchtlingsgruppen rapide zurückgegangen, die einsetzende Asylmigration sowie die wachsende Fremdenangst in Westeuropa und Nordamerika haben das ihre dazu beigetragen, dass die Wiederansiedlung an Attraktivität einbüsste. Heute stehen deshalb Konfliktprävention, vorübergehende Aufnahme sowie freiwillige Rückkehr ins Ursprungsland im Vordergrund der weltinnenpolitischen Bewältigung des Flüchtlingsproblems. Die veränderte Prioritätenordnung lässt sich anhand handfester Zahlen dokumentieren: 1979, am Gipfelpunkt der Flüchtlingsbewegungen aus Südostasien, wurde die permanente Wiederansiedlung in sicheren Drittstaaten als die einzige Lösung für fünf Prozent der unter dem Schutzmandat des UNHCR stehenden Weltflüchtlingsbevölkerung betrachtet. Laut UNHCR⁵ wurden 1980 tatsächlich 3 Prozent dieser Flüchtlinge wiederangesiedelt. Bis 1994 hatte sich dieses Verhältnis dramatisch verändert: Nur noch 2 Promille der Flüchtlinge waren für ein Wiederansiedlungsprogramm vorgesehen.

Entsprechend der neuen globalen Konfliktkonstellation sollen heute mehrere kleinere Gruppen aus verschiedenen Kontinenten wiederangesiedelt werden. Es handelt sich um Flüchtlinge aus Erstasylländern, die beispielsweise die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet haben, oder die einer Aufnahme der Flüchtlinge nur unter Bedingung der späteren Wiederansiedlung in Drittstaaten zugestimmt haben oder welche die Sicherheit der Flüchtlinge nicht garantieren können.⁶

Die Wiederansiedlung entspricht also in den neunziger Jahren eher den humanitären Prinzipien, in deren Dienst sie offiziell schon immer gestanden hatte. Allerdings spielen bei der Entscheidung, welche Flüchtlingsgruppen *in toto* wiederangesiedelt werden sollen, weiterhin auch politische Motive eine Rolle. Dies zeigt sich am Beispiel der irakischen Flüchtlinge, welche als Opfer des Regimes Saddam Husseins gemäss dem gängigen Freund-Feind-Schema als Verbündete der Golfkriegsallianz gelten und zu Zehntausenden wiederangesiedelt werden sollen. Strukturell gesehen nehmen sie heute den Platz der Vietnamflüchtlinge ein: Alliierte der Westmächte, von diesen zum Aufstand gegen das Regime und später zur Flucht ermuntert, sind sie nach dem Scheitern der Rebellion bevorzugte Objekte der "kalkulierten Freundlichkeit"⁷ internationaler Hilfsaktionen. Dagegen wurden für Rwander in Zaïre, Afghanen in Pakistan und Iran, für Sri Lankis, Tibeter in Nepal und Indien, Ost-Timoresen und West Papuas keine derartige Lösung gesucht.

Fazit 1

Seit dem Ende des kalten Kriegs wird die Politik der weltweit koordinierten Wiederansiedlung von Flüchtlingen zwar immer noch von den geopolitischen Allianzen insbesondere der USA beeinflusst, von einer deutlichen Indienstnahme wie zur Zeit der Blockkonfrontation kann jedoch heute nicht mehr die Rede sein. Heute werden vom UNHCR Gruppen aus den verschiedensten Konfliktregionen und mit unterschiedlichstem politischem Hintergrund zur Umsiedlung vorgeschlagen.

In den westlichen Ländern wird die Aufnahmebereitschaft für Gruppen von Flüchtlingen nicht länger vom Freund-Feind-Schema der Blockkonfrontation bestimmt, sondern, wie das Beispiel Bosniens zeigt, neben den erwähnten politischen Allianzen auch von der geographischen Nähe des Konflikts, den kulturellen Affinitäten zu den Geflüchteten sowie der Intensität der Mediation der kriegesischen Ereignisse. Das UNHCR kann als eine weltweit tätige Organisation am ehesten garantieren, dass ungeachtet derartiger Prioritätenordnungen weiterhin sämtliche Konfliktregionen der Welt berücksichtigt werden und auch Personen in Westeuropa Schutz finden, die nicht das "Glück" haben, in einen für die Europäer zentralen und sichtbaren Konflikt verwickelt zu sein. Die heutige Wiederansiedlungspolitik berücksichtigt humanitäre und universale Kriterien eher mehr als zuvor und kommt deshalb einem neutralen Kleinstaat, der Wert auf seine humanitäre Tradition in der Aussenpolitik legt, eher entgegen.

3 Die Politik des UNHCR im Wandel

3.1 Erfahrungen mit Indochina und Neuorientierung nach dem Ende des kalten Kriegs

Nachdem wir die veränderte weltpolitische Rolle des UNCHR skizziert haben, soll nun die Entwicklung der konkreten Wiederansiedlungsprogramme näher betrachtet werden. Eine entscheidende Wende wurde durch die Erfahrungen mit Indochina eingeleitet.⁸ Auf dem Höhepunkt des kalten Kriegs und nach einem beispiellosen militärischen Engagement der USA galt es, Solidarität mit den vom Kommunismus bedrohten Alliierten zu zeigen und die Flüchtenden in den rettenden Westen zu bringen.

Die fünfzehnjährige Erfahrung mit der Indochina-Aktion hat zu einer allgemeinen Ernüchterung gegenüber dem Politikinstrument der Wiederansiedlung geführt. Die UNHCR-Mitarbeiter sahen sich unfreiwillig in eine gigantische Umsiedlungsmaschinerie involviert. Die Aktion wurde zunehmend unkontrollierbar, da die Möglichkeit der Wiederansiedlung als Pull-Faktor zu wirken begann. Die Garantie einer Aufnahme im Westen wirkte wie ein Magnet. Um den wirtschaftlich motivierten Migranten den Weg über das Wasser zu ersparen, wurde schliesslich das sogenannte Orderly Departure Program entwickelt. Es verstärkte bei vielen Aufnahmeländern die Tendenz, Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik miteinander zu vermischen.

Diese Ernüchterung hatte laut einem Evaluationsbericht des UNHCR einen negativen Effekt auf die Implementierung der folgenden Wiederansiedlungsprogramme. Das niedrige Prestige der Beschäftigung mit Wiederansiedlung führte dazu, dass die Aufgabe jüngeren, kaum dafür qualifizierten Mitarbeitern überlassen wurde. Die Folge davon war, dass die Auswahl von Fällen oft konzeptlos erfolgte. Dies wiederum führte zu einem Goodwill-Verlust bei den Regierungen, die ihrerseits über die Kontingentspolitik ihre Unterstützung des UNHCR gegenüber der eigenen Bevölkerung zu legitimieren versuchen.

Nach der Vietnam-Aktion trat der grundsätzliche Interessenkonflikt zwischen dem UNHCR und den Aufnahmeländern immer deutlicher zu Tage: Das UNHCR ist vor allem daran interessiert, die von ihm betreuten Flüchtlingslager von den "problematischen" Personenkreisen zu entlasten. Es wird davon ausgegangen, dass die Regierungen der Aufnahmeländer die Integrationsprobleme der wiederangesiedelten Flüchtlinge zu meistern und für eine entsprechend positive Grundeinstellung ihrer Bevölkerung zu sorgen hätten. So beklagte sich der Hochkommissar wiederholt, dass Immigrations- und Flüchtlingskategorien in der Aufnahmepolitik gewisser Länder vermischt würden und dass die Auswahl zunehmend gemäss dem Integrationspotential der Flüchtlinge vorgenommen würde.

Die Aufnahmeländer dagegen möchten verhindern, dass ihr humanitäres Engagement durch die Wiederansiedlung einer allzu grossen Zahl von Personen und insbesondere von Flüchtlingen mit unüberwindbaren Integrationsproblemen in Frage gestellt wird. Aufgrund der Abhängigkeit von den Stimmen der Wähler stellt sich zudem für Regierungen die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung als eine Grösse dar, die nur in beschränkter Masse steuerbar erscheint: Aus ihrer Sicht kann die Wahrnehmung misslungener Integration durch die Bevölkerung schnell in xenophobe Schuldzuweisungen münden, welche das gesamte Wiederansiedlungsprogramm in Frage zu stellen drohen.⁹

Diese Entwicklungen führten dazu, dass weniger Personen wiederangesiedelt wurden, als das UNHCR jeweils vorschlug, und dass das UNHCR weniger Flüchtlinge zur Wiederansiedlung vorschlug, als es die Summe aller Länderquoten erlauben würde.¹⁰

Um der Krise in der Wiederansiedlungspolitik des UNHCR zu begegnen, wurde die zuständige Sektion reorganisiert und gleichzeitig versucht, die konzeptuellen Grundlagen für eine klare und konsistente zukünftige Politik zu legen. Ausdruck dieser Bemühungen ist das kürzlich erschienene, allseitig gelobte Handbuch des UNHCR.

3.2 Aktuelle Politik und Auswahlkriterien des UNHCR

Deutlicher als zuvor wird nun gemäss den neuen Richtlinien Wert darauf gelegt, dass die Wiederansiedlung nur angestrebt werden soll, wenn die definitive Aufnahme im Erstasyland oder einem anderen Land der Region nicht in Frage kommt, wenn die Repatriierung auf mittlere Frist gesehen unmöglich ist und wenn eine unmittelbare Dringlichkeit besteht. Mit anderen Worten soll Wiederansiedlung ein Instrument des Schutzauftrages des UNHCR darstellen oder einer dauerhaften Lösung (*durable solution*) Hand bieten. Dies ist der Fall

- wenn die Gefahr des *refoulement* besteht, willkürliche Verhaftung oder Bestrafung droht, oder wenn grundlegende Menschenrechte nicht gewährt werden oder das physische Überleben im Erstasyland auf dem Spiel steht (*Protection cases*);
- oder wenn die medizinische Betreuung eines Flüchtlings im Erstasyland nicht gewährleistet werden kann und die Gefahr des Todes, irreversibler Schäden oder dauerhafter Pflegebedürftigkeit besteht, während bei Wiederansiedlung in einem Drittland die Chancen auf Heilung und teilweise oder vollständige Rückgewinnung der Autonomie gut stehen;
- für Folteropfer;
- für Women-at-risk (Frauen mit politisch verfolgten Familienmitgliedern sowie Frauen, die unter geschlechtsspezifischer Unterdrückung leiden oder vergewaltigt wurden);

- für Familienangehörige bereits wiederangesiedelter Flüchtlinge, wobei sowohl Mitglieder der Kernfamilien, weitere abhängige Mitglieder der erweiterten Familie und entferntere Verwandte in Frage kommen;
- für unbegleitete Kinder, wenn die Aussicht auf Familienzusammenführung schlecht steht, während zwei Jahren erfolglos versucht wurde, die Eltern (oder andere nahe Verwandten) zu finden, und wenn das Kind selbst einverstanden ist;
- für ältere Menschen ohne Familien, bevorzugt im Rahmen von Familienzusammenführung;
- für Langzeitflüchtlinge ohne Aussicht auf Integration im Erstasylland oder auf Rückkehr in den Herkunftsstaat, aber mit Bildungs- oder Finanzkapital, das ihnen eine Integration in einem Drittstaat ermöglichen würde.

Die neuen, im Handbuch festgelegten Richtlinien zur Wiederansiedlung entsprechen also weitgehend dem Konzept der Wiederansiedlung als letztmögliche Lösung. Sie soll Personen offenstehen, deren Leben im Erstasyllstaat gefährdet ist (Fälle von Schutzbedürftigen, Protection cases), oder deren Betreuung im Lager nach westlichen humanitären Standards Schwierigkeiten bereitet (humanitäre Fälle, Vulnerable groups). Es stellt im Vergleich zum Automatismus früherer Aktionen einen bedeutenden Fortschritt dar, da es nicht mehr im selben Masse zu einer Vermischung von Flüchtlingen im engeren Sinne und Emigranten im weiteren Sinne kommen sollte. Ein konstruktiver, kritischer Dialog zwischen den Aufnahmeländern und dem UNHCR könnte dazu beitragen, dass die neue Politik in der zukünftigen Praxis des UNHCR tatsächlich umgesetzt wird.

3.3 Alternativen zur Wiederansiedlung im Westen

Die Wiederansiedlungspolitik des UNHCR kam in jüngster Zeit nicht nur in Bezug auf die Auswahlkriterien unter Beschuss, sondern wurde auch grundsätzlicher in Frage gestellt. Die Kritik orientiert sich an der These, dass die enormen Summen, welche für die Integration von Flüchtlingen in OECD-Ländern aufgebracht werden müssen, in viel effektiverer Art und Weise für eine mittel- oder langfristige Lösung im Erstasylland eingesetzt werden könnten. Es liesse sich weiter argumentieren, dass es sich – im Gegensatz zur Auflösung der Flüchtlingslager nach dem Zweiten Weltkrieg und zur Bewältigung der Flüchtlingsproblematik der Dekolonisierung – bei den heutigen Flüchtlingsbewegungen um eine strukturelle Problematik handelt, welche nicht punktuell und privilegierend durch einzelne Wiederansiedlungsaktionen gelöst werden kann.¹¹ Die Mittel würden deshalb besser zur Ursachenbekämpfung eingesetzt. Die Debatte wurde von den skandinavischen Ländern auf die Traktandenliste des UNHCR gesetzt, weshalb sie seither unter dem Stichwort "nordische Initiative" geführt wird.

Die Vorstellung, Wiederansiedlung in einem Drittstaat durch vermehrte Hilfe an die Erstasylstaaten zu substituieren, ist allerdings keineswegs neu. Sie wurde bereits in den frühen achtziger Jahren im Rahmen der Generalversammlung der UNO diskutiert. Die Hauptstossrichtung der damaligen Initiative ging dahin, eine Integration im Erstasylland durch die Partizipation an multilateralen Entwicklungsprogrammen zu erreichen. Die Weltbank führte daraufhin einige Pionierprojekte durch (so für äthiopische Flüchtlinge im Sudan), das UNHCR rief auf Druck der USA einen Fund for Durable Solutions ins Leben. Die beiden von den Vereinten Nationen organisierten Konferenzen zur Flüchtlingsproblematik in Afrika (ICARA I 1981 sowie ICARA II 1984) sollten ebenfalls zu regionalen Lösungen im Rahmen von Entwicklungsprogrammen führen. Die grösste diesbezügliche Aktion wurde jedoch in Pakistan für afghanische Flüchtlinge durchgeführt. Insgesamt wurden zwischen 1984 und 1990 im Rahmen des UNHCR-Weltbank-Programms ca. 60 Millionen Dollar für Entwicklungsprojekte in der pakistanischen Grenzregion ausgegeben.¹²

Die meisten dieser Bemühungen scheiterten jedoch an den hohen Kosten respektive am fehlenden Willen insbesondere des amerikanischen Kongresses, die entsprechenden Ressourcen beispielsweise für den Fund for Durable Solution zur Verfügung zu stellen.¹³ Grundsätzlicher ist zu bedenken, dass die Wiederansiedlung von Flüchtlingen und die Durchführung von Entwicklungsprogrammen Strategien mit unterschiedlichem Zeithorizont implizieren, da die Unplanbarkeit und kurzfristig schwankende Natur von Flüchtlingsströmen dem auf Langfristigkeit und Planbarkeit ausgerichteten Charakter von Entwicklungsprozessen zuwiderläuft.¹⁴

Solche Integrationsprogramme – wie grundsätzlich jede Form von Entwicklungszusammenarbeit – können selbstverständlich nur dann Erfolg haben, wenn stabile politische Rahmenbedingungen gegeben sind und die Administrationen der Erstasylstaaten das Projekt vollumfänglich unterstützen. Während einige afrikanische Erstasylstaaten grundsätzlich zur Integration und Ansiedlung grösserer Flüchtlingsgruppen bereit waren, zeigt die Erfahrung mit den Nachbarstaaten Kambodschas und Vietnams, dass andere Länder aus sozial-, aussen- und wirtschaftspolitischen Gründen häufig nur Flüchtlinge aufnehmen, wenn von der internationalen Staatengemeinschaft garantiert wird, dass sie sich nicht permanent im Land niederlassen werden.

Trotzdem wird gegenwärtig wiederum gefordert, regionale Lösungen im Kontext von konzentrierten Entwicklungsprojekten zu suchen, welche den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften erhöhen. Ein Vorschlag besteht in der Einrichtung einer Arbeitsgruppe (bestehend aus UNHCR, IOM, NGOs sowie weiteren multilateralen Organisationen), welche diese Idee weiterentwickeln sollte.

In der gegenwärtigen Debatte innerhalb des UNHCR scheint man aus den Erfahrungen mit früheren Bemühungen die Konsequenz gezogen zu haben, dass neben einer dauerhaften Ansiedlung im Erstasylstaat im Rahmen von Entwicklungsprogrammen auch die Suche nach nur mittelfristigen Lösungen intensiviert werden sollte, um eine Wiederansiedlung im Norden zu vermeiden. So wurde von der norwegischen Delegation als Vertreterin der nordischen Länder die Idee vorgetragen,¹⁵ die Ressourcen, welche im Norden für Wiederansiedlung ausgegeben werden, in die vorübergehende Aufnahme in den Erstasylländer zu investieren. Norwegen ist aber der Überzeugung, dass Wiederansiedlung in Fällen, wo andere Lösungen nicht abzusehen sind und wo es um den Schutz von Leben geht (Protection versus Durable solution in der Terminologie des UNHCR), nach wie vor eine Option bleibt. Es geht den skandinavischen Ländern also nicht um eine vollständige Infragestellung der Wiederansiedlungspolitik, aber um deren Reduktion auf Fälle dringenden Schutzbedürfnisses.

Bereits 1996 stellen Norwegen und Dänemark einen Teil der Finanzmittel, welche bei Auffüllung der Quotenplätze auszugeben wären, dem UNHCR zur Suche nach Alternativen zur Verfügung. Schweden will 1996 nur die Hälfte der Quotenplätze besetzen und ist mit dem UNHCR in Beratung getreten, um über die Verwendung der dadurch frei werdenden Ressourcen zu bestimmen. Gegenwärtig werden folgende Verwendungszwecke anvisiert:

- Suche nach Alternativen zur Umsiedlung in die westlichen Aufnahmeländer: a) bei medizinischen Fällen, welche auch in einem sicheren Land mit billigerer medizinischer Versorgung behandelt werden können; b) bei kleineren Gruppen, welche eine enge sprachliche oder ethno-kulturelle Beziehung zu einem nicht-traditionellen Aufnahmeland unterhalten.
- Suche nach neuen Aufnahmeländern.
- Professionalisierung des Wiederansiedlungsprogramms des UNHCR; Umsetzung der im Handbuch definierten Prozedere und Richtlinien.

Die "nordische Initiative" ist vor dem Hintergrund des allgemeinen Überdenkens der schwedischen Immigrationspolitik zu sehen. Laut einem Bericht der Parlamentarischen Kommission für Flüchtlingspolitik vom Juni 1995¹⁶ sollen in Zukunft die schwedische Entwicklungs-, Menschenrechts- und Einwanderungspolitik eng miteinander koordiniert werden. Ziel ist es, den Migrationsdruck langfristig zu verringern und die asylorientierte Einwanderung nach Schweden nach Möglichkeit zu begrenzen, da die Integrationsprobleme und entsprechenden Folgekosten im Zuge der wirtschaftlichen Umstrukturierung zunehmen. Insbesondere sollen Ressourcen, die jetzt in Schweden für Fürsorge und Integrationsarbeit ausgegeben werden, in Zukunft für die Entwicklungszusammenarbeit und Förderung der Rechtsstaatlichkeit in Erstasyl- oder Ur-

sprungsländern verwendet werden, um eine Wiederansiedlung respektive Flucht unnötig zu machen. Entsprechend dieser Neuorientierung der Immigrations- und Entwicklungspolitik wurde die "nordische Initiative" vor allem von Schweden entwickelt und mit Nachdruck weiterverfolgt. Die anderen nordischen Länder haben sich inzwischen teilweise wieder von der Initiative distanziert.

Gegenwärtig scheint sich die "nordische Initiative" nur in abgeschwächter Form und im Rahmen von bilateralen Verhandlungen zwischen Schweden und dem UNHCR durchsetzen zu können. Wie die obenstehende Aufzählung der Verwendungszwecke des Fonds deutlich macht, steht die ursprüngliche Idee, die Ressourcen grundsätzlich anstatt für die Aufnahme von Flüchtlingen für deren mittelfristige Betreuung im Erstasylland einzusetzen, in dieser Form nicht mehr zur Debatte. Die Forderung nach einer grundlegenden Neukonzeption der Wiederansiedlungspolitik wurde immer weiter modifiziert; heute wird lediglich nach Alternativen für spezifische Flüchtlingsgruppen sowie nach neuen Aufnahmeländern gesucht. Der Druck auf das UNHCR, Wiederansiedlung tatsächlich nur in jenen Fällen in Betracht zu ziehen, wo keine andere, auch mittelfristige Lösung in Sicht ist, ist dank der Initiative aber beträchtlich gestiegen.

Die Initiative wurde an den diesjährigen Formal Consultations vom IOM unterstützt sowie von allen europäischen Ländern (Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark, Niederlande, Schweiz). Eindeutige Gegenpositionen vertraten dagegen Australien, Neuseeland, die USA und Kanada sowie verschiedene Hilfswerke. Das UNHCR scheint grosse Mühe zu bekunden, die Initiative wirklich ernsthaft zu diskutieren und aus seiner grundsätzlichen Abwehrposition herauszufinden.¹⁷ Dies könnte auch damit zusammenhängen, dass viele Spitzenposten im UNHCR traditionellerweise mit Amerikanern besetzt werden.

Fazit 2

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass eine dauerhafte Integration in einem Erstasylland im Rahmen von multilateral abgestützten Entwicklungsprogrammen wohl nur für einen kleinen Teil der Weltflüchtlingsbevölkerung eine realistische Option darstellt. Denn im Kontext sinkender Budgets für Entwicklungszusammenarbeit besteht wohl kaum die Bereitschaft, zusätzliche Mittel für die entsprechenden Programme aufzubringen. Eine radikale Umorientierung der bestehenden Entwicklungszusammenarbeit auf die Fluchtregionen würde eines politischen Umdenkens bedürfen, wie es in den wenigsten Ländern zu erwarten ist und wie es auch in der Schweiz wohl nur schwerlich durchzusetzen wäre. Dies zeigen die jüngst geführten Diskussionen im Rahmen einer vom EDA eingesetzten Arbeitsgruppe "Flüchtlingsaussenpolitik und Mi-

grationssteuerung". Schliesslich hängt eine erfolgreiche Umsetzung dieses Konzeptes von der politischen Stabilität sowie der grundsätzlichen Einwilligung der Erstasylländer ab, welche in einigen Fällen wohl nur unter beträchtlichem internationalen politischen Druck zu erzielen wäre.

Eine mittelfristige Aufnahme in den Erstasylländern würde dagegen eine valable Alternative zur kostspieligeren und integrationspolitisch problematischeren Wiederansiedlung in Drittstaaten darstellen. Diesbezüglich zeichnet sich ein Konsens unter den Akteuren ab, und das UNHCR ist durch die sogenannte "nordischen Initiative" unter beträchtlichen Druck geraten, Wiederansiedlungen in Drittstaaten nur in Betracht zu ziehen, wenn eine mittelfristige Aufnahme im Erstasylland nicht in Frage kommt (vgl. Kap. 3.1). Die "nordische Initiative" scheint deshalb geeignet zu sein, dafür zu sorgen, dass diesem Prinzip in der Praxis des UNHCR tatsächlich Nachachtung verschafft wird. Eine darüber hinausgehende Verstärkung der Verantwortung von Erstasylstaaten – mit entsprechender Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft – wäre jedoch wiederum nur zu erreichen, wenn beträchtlicher internationaler politischer Druck ausgeübt würde und wenn das UNHCR – entgegen seiner Tradition offizieller politischer Enthaltensamkeit – die entsprechenden Bemühungen orchestrieren würde. Wie das Beispiel der irakischen Flüchtlinge in Saudi-Arabien zeigt, stehen einer derartigen Druckausübung aus humanitären und flüchtlingspolitischen Überlegungen jedoch häufig anders gelagerte aussenpolitische und militärisch-strategische Grossmachtinteressen entgegen.

Die Umsetzung der "nordischen Initiative" zwingt nach unserer Einschätzung lediglich in wenigen Bereichen zu einem Überdenken der neu konzipierten UNHCR-Politik (beispielsweise bei den medizinischen Härtefällen). Sie kann jedoch dazu beitragen, dass die Suche nach Alternativen zur kostspieligen Wiederansiedlung in den traditionellen Aufnahmeländern ernsthaft betrieben und das Konzept der "letztmöglichen Lösung" in der Praxis des UNHCR realisiert wird.

4 Immigrationsfenster oder humanitäres Engagement? Die Politik verschiedener Aufnahmeländer im Vergleich

Die unterschiedliche Haltung einzelner Aufnahmeländer gegenüber der "nordischen Initiative" wird verständlich, wenn wir die jeweiligen Auswahlkriterien und Integrationskonzepte für Kontingentsflüchtlinge betrachten. Eine grundsätzliche Differenz besteht zwischen der Kontingentspolitik der Einwanderungsländer (USA, Kanada, Australien) und jener der europäischen Wohlfahrtsstaaten. Auch innerhalb dieser beiden Grobkategorien lassen sich Unterschiede ausmachen, wie der folgende Kurzüberblick über die einzelnen Länder deutlich macht. Die Darstellung erfolgt je nach verfügbaren Informationen mehr oder weniger ausführlich. Zuerst wird die Politik der klassischen Aufnahmeländer skizziert, sodann jene der europäischen Staaten.

In diesem Zusammenhang gilt es hervorzuheben, dass längst nicht alle europäischen Staaten dem UNHCR regelmässige Kontingente zur Verfügung stellen: Weder Deutschland noch Frankreich, England, Spanien, Italien oder Österreich verfolgen eine derartige Politik. Einzelne dieser Länder reagieren jedoch mehr oder weniger regelmässig auf die Appelle des UNHCR und gewähren auch grösseren Gruppen von Flüchtlingen Aufnahme. Einige haben sich zudem bereit erklärt, jedes Jahr eine kleinere Mindestzahl von dringend Schutzbedürftigen aufzunehmen (Ten-ore-more- und Twenty-or-more-program). Damit diese Möglichkeit der Zusammenarbeit mit dem UNHCR nicht in Vergessenheit gerät, indem ausschliesslich Länder mit festen Kontingenten betrachtet werden, soll abschliessend noch ein Blick auf die Praxis Deutschlands geworfen werden.

4.1 Qualitative Aspekte: Auswahlkriterien und Integrationsprogramme

Australien

Erst seit 1993 ist in Australien ein humanitäres Programm vom allgemeinen Migrationsprogramm getrennt worden. Aufgenommen werden Konventionsflüchtlinge (gemäss einer Einzelbeurteilung der Fälle), bevorzugt aus gewissen Gebieten (gegenwärtig aus Jugoslawien, Irak, Vietnam), humanitäre Fälle sowie – das grösste Kontingent – Familienangehörige oder Gruppen, welche von niedergelassenen Immigranten gesponsert werden und aus gewissen Regionen stammen (Timor, Jugoslawien, Minderheiten aus den UdSSR, Burma, Sudan, Kambodscha, Sri Lanka, Vietnam, Ahamdis aus Pakistan). Es existiert kein spezielles Programm für medizinische Fälle.

Früher wurden zwei zentrale Aufnahmezentren betrieben. Heute werden 300 über das ganze Land verteilte Wohnungen während 13 bis 26 Wochen zu subventionierten Preisen an die Ne ankömmlinge vermietet. Die logistischen Probleme, die aufgrund der Dezentralisierung für die Betreuung entstanden, wurden durch eine NGO (Migrant Resource Centre) gelöst. Sie stellt die Betreuung vor Ort sicher, d.h. sie klärt für jede Person oder Familie die Arbeits- und Wohnmöglichkeiten ab und sorgt dafür, dass die Ankömmlinge Zugang zum Angebot an Dienstleistungen für Einwanderer erhalten (Gesundheit, Einkommensstützung, Arbeitsvermittlung, Bildung, Sprachkurse, ethnospezifische Sozialberatung etc.). Teilweise werden diese Unterstützungsmassnahmen für die Kontingentsflüchtlinge gratis abgegeben (Sprachkurse beispielsweise bis zu 510 Stunden) oder einfacher zugänglich gemacht (keine zweijährige Wartezeit bis zur Bezugsberechtigung von Fürsorgegeldern).

Die meisten der Wiederangesiedelten kommen aber im Rahmen des sogenannten Community Refugee Settlement Scheme ins Land. Die Vertretungen einzelner ethnischer Gruppen treten als Sponsoren und Garanten einer erfolgreicher Integration auf. Sie erhalten lediglich ein Entgelt für die anfänglichen Installationskosten und übernehmen die Flüchtlinge direkt bei ihrer Ankunft.

Neuseeland

Gemäss dem ausgeprägt liberalen Gesellschaftsmodell, dem die neuseeländische Regierung seit einiger Zeit verpflichtet ist, werden alle Flüchtlinge über das Sponsoring-Prinzip rekrutiert. Die Akzeptanz durch einen Sponsor und dessen Bereitschaft, für den Unterhalt des Flüchtlings auch langfristig aufzukommen, stellt eine Vorbedingung für die Aufnahme dar. Die Kontingentsflüchtlinge werden während sechs Wochen in einem zentralen Empfangszentrum mit bis zu 220 Plätzen untergebracht, wo sie Sprach- und Orientierungskurse erhalten, medizinisch untersucht, über den Umgang mit Behörden beraten und über Arbeitsmöglichkeiten orientiert werden. Eine NGO (Refugee and Migrant Service) koordiniert danach die Ansiedlung im ganzen Land. Sie erfolgt in unmittelbarer Nähe der Sponsoren oder Verwandten (bei Familiennachzug). Die NGO rekrutiert und berät auch die Sponsoren. Bei der Auswahl der Flüchtlinge (zeitweise durch Auswahlmissionen, die meisten Aufnahmen erfolgen jedoch auf der Basis von UNHCR-Dossiers) soll zukünftig den NGOs eine grössere Rolle zukommen. Gegenwärtig existieren keine weiterführenden Englischkurse oder Integrationshilfen, die vom Staat bezahlt würden.

Kanada

Kanada kann als dasjenige Land gelten, das eigentlichen Immigrationskriterien bei der Auswahl von Kontingentsflüchtlingen am meisten Beachtung schenkt. Die Kriterien unterscheiden sich allerdings je nach Modus der Aufnahme. Regierungsbetreute Flüchtlinge müssen einerseits Konventionsflüchtlinge sein und andererseits gute Integrationschancen aufweisen, d.h. *de facto* den Bedingungen für Einwanderer entsprechen. Sie müssen körperlich und geistig gesund sein, über genügende berufliche Qualifikationen verfügen und Aussichten haben, innerhalb eines Jahres ökonomisch selbständig zu werden. Flüchtlinge können aber auch von Privaten gesponsert werden. Dabei handelt es sich um NGOs, um Gruppen von mindestens fünf kanadischen Bürgern oder Niedergelassenen mit einem minimalen Jahreseinkommen, meist jedoch um Kirchen. Diese Gruppe übernimmt während eines Jahres die finanzielle Verantwortung für den Flüchtling.¹⁸ Auch diese privat gesponserten Flüchtlinge müssen jedoch den Einwanderungskriterien genügen, der Entscheid wird von kanadischen Immigrationsbehörden (respektive den Visa Officers der Botschaften) aufgrund von Interviews gefällt, weshalb die Sponsorengruppen die den Behörden unterbreiteten Fälle sorgfältig vorevaluieren. Ein gemischtes Programm wurde für medizinische Fälle und Women-at-risk geschaffen: Die Sponsorengruppe wird von der Regierung für die Integrationsarbeit bezahlt, spätestens nach zwei Jahren sollten aber auch diese Flüchtlinge ökonomisch selbständig sein.

In allen Aufnahmemodi ist vorgesehen, dass die Zentralregierung ein Jahr lang finanzielle Unterstützung und Integrationshilfen gewährt, etwa in der Form von Sprachkursen und Anlehen. Danach können Flüchtlinge im selben Masse und unter denselben Bedingungen Sozialhilfe beziehen wie kanadische Bürger. Die obligatorische medizinische Untersuchung, die Reisekosten sowie die Immigrationsgebühren sind vom Immigranten selbst respektive von seinem Sponsor zu übernehmen. Die Zahl der gesponserten Fälle hat sich in den letzten Jahren kontinuierlich und deutlich zurückentwickelt.

USA

Das Aufnahmeprogramm der USA zeichnet sich dadurch aus, dass es immer noch die geopolitische Interessenlage der Supermacht, ihre aussenpolitischen Allianzen und weltanschaulichen Präferenzen widerspiegelt. Bis 1980 kannten die USA keine strikte rechtliche Unterscheidung zwischen Flüchtlingen und Immigranten, und es wurden fast ausschliesslich Flüchtlinge aus kommunistischen Staaten oder dem mittleren Osten aufgenommen.¹⁹ Auch nach 1980, als eine formale Asylprozedur rechtlich festgelegt und eine Aufnahmequote von Kontingents-

flüchtlingen definiert wurde, widerspiegelt die Aufnahmepraxis der USA deren geopolitische Interessen wieder.²⁰

Die Kriterien sind gestaffelt und beinhalten: eine Rangliste bevorzugter Länder pro Kontinent (Burundi, Liberia, Ruanda, Somalia auf Rang 1 für Afrika, Burma für Asien, ehemalige Sowjetunion und Bosnien für Europa, Kuba für Lateinamerika, Iran und Irak für den Nahen Osten); innerhalb dieser Ländergruppen gewisse Personenkreise (Fälle mit dringendem Schutzbedarf, Women-at-Risk, medizinische Fälle und Folteropfer bilden erste Priorität; zweite Priorität geniessen Kubaner, Iraner, politisch verfolgte Laoten sowie Vietnamesen, die drei Jahre in Umerziehungslagern verbracht haben, sowjetische Juden, Protestanten sowie ukrainische Katholiken und Orthodoxe; als dritte Priorität werden Fälle von Familienzusammenführungen genannt). Ein weiteres Kriterium, welches aber mit den übrigen nicht zu korrelieren braucht, ist der Flüchtlingsstatus gemäss amerikanischer Gesetzgebung.

Weil offenbar nicht ausschliesslich Personen mit Flüchtlingsstatus aufgenommen werden (und umgekehrt nicht alle, welche Flüchtlingsstatus geniessen, ein Recht auf Aufnahme in den USA haben), wird über die Kontingentspolitik *de facto* ein Einwanderungsfenster für gewisse, die USA aus geostrategischen Gründen interessierende Personengruppen geschaffen. Dies lässt sich auch einem offiziellen Papier entnehmen, dass die Behörden ermächtigt, "to admit any refugee who is not firmly resettled in a third country, who is determined to be of special humanitarian concern, and who is admissible to the United States as an immigrant".²¹ Entsprechend wird die offizielle Auffassung vertreten, dass Flüchtlinge im Erwerbsalter üblicherweise nach einem Jahr einer festen Arbeit nachgingen. In letzter Zeit haben die USA allerdings vermehrt auch Fälle berücksichtigt, welche vom UNHCR als prioritär eingestuft wurden.

Die Integrationbetreuung erfolgt durch zehn NGOs, mit denen die Regierung einen langfristigen Vertrag geschlossen hat, und die auch bei der Auswahl vor Ort bereits mit anwesend sind. Nachdem die NGO einen Flüchtling als Sponsor übernommen hat (wofür sie zunächst mit einer Pauschale entschädigt wird), wird dieser direkt von der NGO plaziert. Die NGO erhält während eines weiteren Jahres eine an einen Leistungsauftrag gekoppelte Pauschale von 1000\$ pro Flüchtling und Monat. Die NGO ist dafür verantwortlich, dass während dieser Zeit gewisse Integrationshilfen gegeben werden (Wohnung, Kleidung, Nahrung, Medizin, Englischkurse, Anlehen etc.). Einige der Programme sind direkt auf die Erzielung von ökonomischer Selbstständigkeit gerichtet, beispielsweise indem sie Basiskenntnisse für niedrigqualifizierte Arbeitsplätze vermitteln. Die direkte Unterstützung durch die Zentraladministration – etwa in der Form von Einkommenshilfen oder medizinischer Betreuung – ist auf insgesamt ein Jahr befristet. Die gliedstaatlichen Spezialprogramme für Flüchtlinge, welche parallel dazu angeboten werden,

dienen v.a. der Einkommenssicherung und sind nach zwei Jahren beendet. Die Kosten werden von der Bundesregierung rückerstattet.²²

Niederlande

Als eines der wenigen Länder sehen die Niederlande eine feste Quote für medizinische Fälle vor (100 von 480 Aufnahmen pro Jahr). Die Auswahl wird durch Missionen durchgeführt. Als Kriterien gelten neben dem Flüchtlingsstatus gemäss niederländischem Recht und der UNO-Konvention auch die Integrationsfähigkeit gemessen an der Ausbildung, der persönlichen Initiative, der Arbeitserfahrung sowie den Aussichten, eine Wohnung in den Niederlanden zu finden. Bei medizinischen Fällen gilt die psychosoziale Funktionsfähigkeit nach der medizinischen Behandlung als zusätzliches Kriterium.

Das Integrationsprogramm verläuft in zwei Phasen:²³ In der ersten Phase werden die Flüchtlinge während zwei bis maximal drei Monaten in einem zentralen Aufnahmезentrum untergebracht und erhalten Einführungskurse, Sprachtraining etc. Ziel ist es jedoch, die Flüchtlinge so schnell wie möglich in den Gemeinden anzusiedeln, um die Herausbildung von Assistentialismus zu vermeiden. Die Flüchtlinge werden gruppenweise – gemäss der offiziell deklarierten Politik des Multikulturalismus – auf die Gemeinden verteilt und in staatlichen Wohnungen untergebracht.

Sie erhalten während höchstens zwei Jahren Integrationshilfen (u.a. minimal 500 Stunden Sprachkurs), welche die Gemeinden gemäss individuellen Bedürfnissen organisieren. Jede Flüchtlingsfamilie wird in der Gemeinde nach Möglichkeit von Freiwilligen betreut, welche die täglichen Probleme zu lösen helfen. Die Diplome werden auf Äquivalenz hin überprüft und "umgetauscht". Die NGO Netherlands Refugee Foundation berät die Gemeinden und rekrutiert und überwacht Freiwillige, welche sich am Integrationsprogramm beteiligen.

Die Zentralregierung bezahlt der Gemeinde für jeden aufgenommenen Flüchtling während maximal zwei Jahren eine gewisse Summe, bei der Aufnahme von mehreren Flüchtlingen (zwischen 30 und 90) wird von den Gemeinden ein Integrationsplan verlangt und dafür die Beiträge pro Flüchtling deutlich erhöht. Nach Abschluss des Integrationsprogramms der Gemeinden erhalten diese noch für einige wenige Jahre in abnehmendem Masse finanzielle Unterstützung durch die Zentralregierung (insgesamt ca. fünf Jahre).

Finnland und Norwegen

In beiden Ländern werden regelmässig medizinische Härtefälle und grössere Gruppen von Women-at-risk aufgenommen. Die Integrationsarbeit wird von den Gemeinden geleistet, welche ein individuelles Integrationsprogramm auszugestalten haben, Sprachkurse und Hilfen für die Einschulung bieten, Arbeitsplätze vermitteln etc. In Norwegen wird den Gemeinden im Gegenzug von der Zentralregierung ein auf fünf Jahre befristeter "Integrationsgrant" zugesprochen.

Schweden

Das schwedische Modell gleicht insofern jenem der Niederlande, Finnlands und Norwegens, als auch hier die Gemeinden von Beginn an für die Integrationsarbeit verantwortlich sind. Schweden wählt die Flüchtlinge durch regelmässige Auswahlmissionen aus (nur in seltenen Fällen wird auf der Basis der Dossiers des UNHCR entschieden). Die Neuangekommenen gelangen zunächst in Empfangszentren, werden aber auf die Gemeinden verteilt, sobald sie eine Niederlassungsbewilligung erhalten. Das Immigrationsministerium schliesst mit Gemeinden einen Basisvertrag ab, der diese dazu verpflichtet, Flüchtlinge aufzunehmen (mit einem Sockelbeitrag für den Abschluss des Vertrags). Die Integrationsprogramme der Gemeinden (inklusive Unterbringung, Sprachkurse, Übersetzungsdienste etc.) werden von der Zentralregierung für ein bis drei Jahre finanziert, sofern der Flüchtling noch in der Gemeinde wohnt. Nach einem Jahr wird u.U. eine dauerhafte Niederlassungsbewilligung erteilt und der Flüchtlingsstatus determiniert. Flüchtlinge erhalten Sozialhilfe wie schwedische Bürger, müssen aber, um die vollen Beträge beanspruchen zu können, gewisse Bedingungen erfüllen (z.B. regelmässig Schwedischkurse besuchen).

Dänemark

Das dänische Modell zeichnet sich durch eine besonders intensive und langdauernde Erstintegrationsphase ab.²⁴ Im Unterschied zu den übrigen skandinavischen Ländern ist dafür eine NGO zuständig. Wie die nach einem individuellen Asylverfahren anerkannten Flüchtlinge erhalten auch Kontingentsflüchtlinge während 18 Monaten einen umfassenden Integrationskursus, welcher vom Danish Refugee Council (einer Dachorganisation verschiedener Hilfswerke) durchgeführt wird. Während dieser Zeit sind sie in mehreren vom DRC geführten Zentren untergebracht. Im Anschluss daran werden die Flüchtlinge in den Gemeinden plziert

und haben fortan im selben Masse wie der Rest der Bevölkerung Zugang zu den verschiedenen Sozialdiensten.

Deutschland

Im Gegensatz zu den bisher diskutierten Ländern stellt die Bundesrepublik dem UNHCR nicht jährliche Kontingente zur Aufnahme von Flüchtlingen zur Verfügung, arbeitet aber fallweise mit dem UNHCR zusammen, um im Rahmen einer internationalen Wiederansiedlungsaktion Aufnahmeplätze zur Verfügung zu stellen. So nahm die BRD insgesamt 35'000 Flüchtlinge aus Indochina auf,²⁵ 1500 Chilenen sowie 15'000 Bosnier. Die Entscheidung muss von den Bundesländern vorbehaltlos mitgetragen werden und erfolgt nur, wenn die Aufnahme im Rahmen einer internationalen Aktion erfolgt, der sich die Bundesrepublik aus politischen und moralischen Gründen nicht entziehen kann. Die Einreise russischer Juden (ca. 40'000 bis Ende 1995) erfolgte im Rahmen desselben Gesetzes, das auch die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen erlaubt.

4.2 Quantitative Aspekte: Kontingentsplätze und real erfolgte Aufnahmen

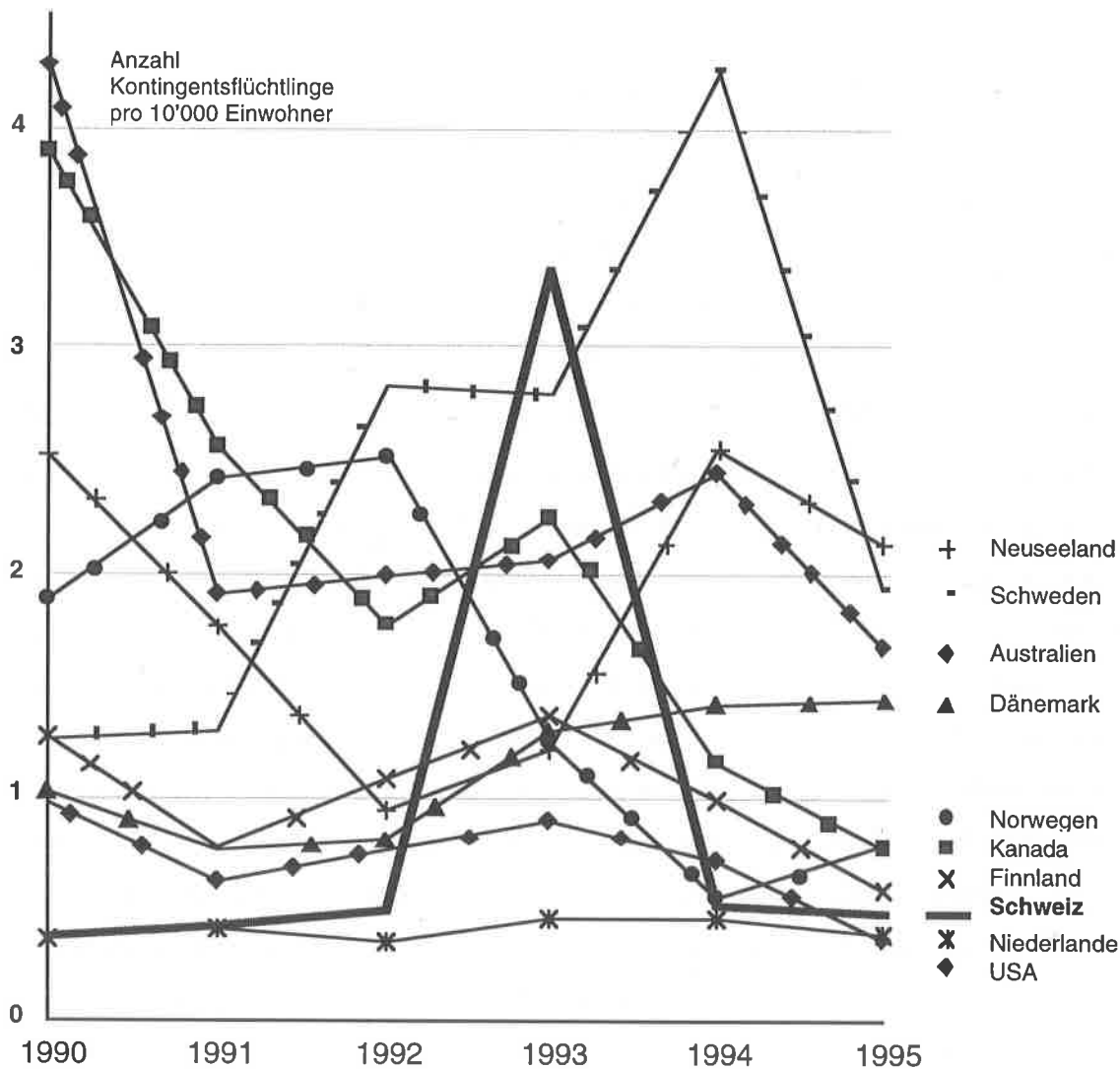
Wie die vorangegangene Darstellung zeigt, wird die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen in den traditionellen Einwanderungsländern als mehr oder weniger integraler Teil der Immigrationspolitik betrachtet. Es erstaunt deshalb nicht, dass sie jeweils den Löwenanteil aller Kontingentsflüchtlinge aufnehmen. Demgegenüber nimmt sich die absolute Zahl der Personen, welche in Europa Zuflucht finden, verschwindend gering aus.

Allerdings sind die Grössenverhältnisse zu berücksichtigen. Setzen wir die Kontingente zur jeweiligen Bevölkerungsgrösse in Beziehung, so ergibt sich für 1996 folgende Rangliste:²⁶ Australien stellt 85 Kontingentsplätze pro 100'000 Einwohner zur Verfügung, die USA 35, Kanada 27, Neuseeland 24, Norwegen 23, Schweden 11, Dänemark 10, Finnland 10, die Schweiz 6 und die Niederlande 3. Die Einwanderungsländer bieten dem UNHCR also auch im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungsgrösse deutlich mehr Kontingentsplätze an als die europäischen Länder.

Wiederum ein leicht modifiziertes Bild ergibt sich jedoch, wenn wir nicht die Grösse der Kontingente betrachten, sondern die tatsächlich erfolgten Aufnahmen. Die folgende Graphik gibt einen Überblick über die Entwicklung in den verschiedenen Aufnahmeländern. Sie zeigt insbesondere, dass wichtige Einwanderungsländer wie die USA, Kanada und Australien heutzutage im Verhältnis zur ihrer Bevölkerungsgrösse deutlich weniger Flüchtlinge aufnehmen als

Schweden, Neuseeland oder auch Dänemark. Die Darstellung illustriert auch den deutlichen Trend, dass mit dem Ende des Vietnamprogramms das Interesse an der Kontingentspolitik insbesondere der Einwanderungsländer stetig zurückging.

Graphik I:
Zahl von Kontingentsflüchtlingen im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse der Aufnahmeländer, 1990 bis 1995



Quellen: für die Zahl der Kontingentsflüchtlinge: UNHCR, Resettlement Statistics, diverse Jahrgänge;
für die Bevölkerungsgrössen: US Bureau of Census
Bemerkung: In den Zahlen für die Schweiz von 1993 sind die ausserhalb der Kontingente aufgenommene(n) Flüchtlinge aus Bosnien inbegriffen

Die Graphik gibt auch Gelegenheit, die relative Aufnahmebereitschaft der Schweiz einer ersten Betrachtung zu unterziehen. Unter allen Ländern, welche dem UNHCR regelmässig Kontin-

gente zur Verfügung stellen, gehört die Schweiz mit den Niederlanden zusammen seit den neunziger Jahren zu den am wenigsten engagierten – in einer rein quantitativen Betrachtung also kein ausgesprochen gutes Zeugnis für die humanitäre Tradition dieses Landes.

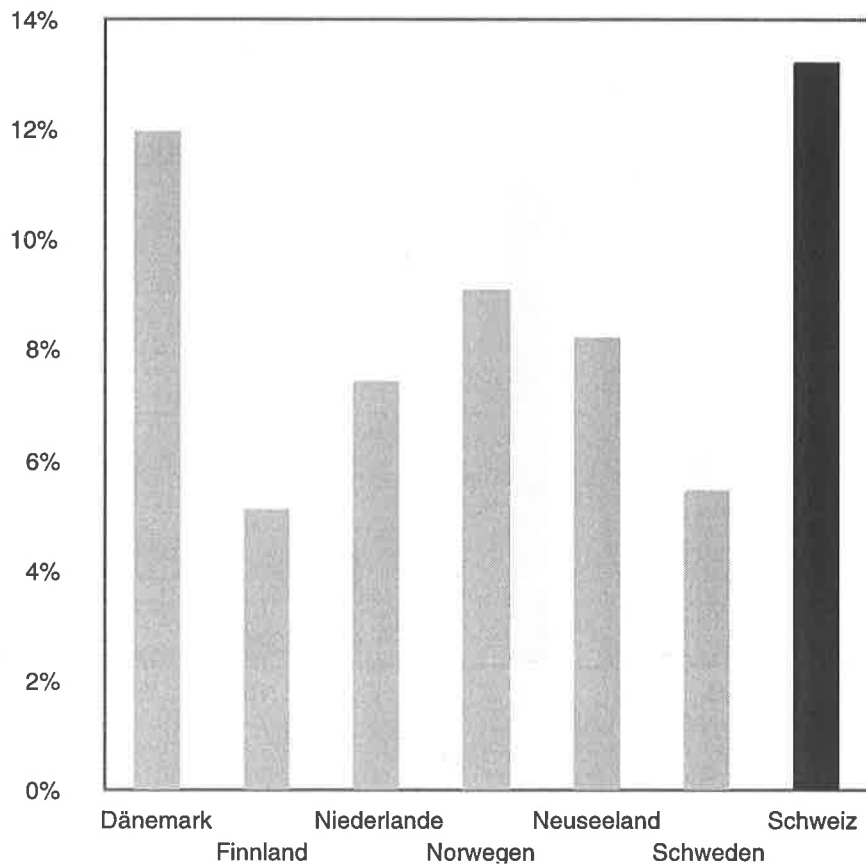
Eine Ausnahme stellt jedoch das Jahr 1993 dar, als im Rahmen der Aktion Bosnien 1700 Personen den Flüchtlingsstatus zugesprochen erhielten. Gemessen an der Gesamtbevölkerung nahm die Schweiz in diesem Jahr am meisten Flüchtlinge auf. Das Beispiel verweist auf die Tatsache, dass die Schweiz bei besonders dramatischen Fällen von Flüchtlingselend in jeweils grosszügiger Art und Weise auf Hilfsappelle reagiert hat.

Einige Beispiele mögen dies illustrieren. Bezüglich der Aufnahme von Indochinaflüchtlingen – dem grössten vom UNHCR je durchgeführten Wiederansiedlungsprogramm – ergibt sich nach Bevölkerungsgrösse gewichtet folgende Reihenfolge: Bis 1988 nahmen Australien 70 Flüchtlinge pro 10'000 Einwohner auf, Kanada 46, die USA 28, Neuseeland 25, Frankreich 19, Hongkong 17, Norwegen 14 und die Schweiz 12.²⁷ Die übrigen europäischen und einige asiatische Länder folgen mit deutlichem Abstand. Nach Norwegen steht die Schweiz also von allen Ländern, die weder Einwanderungsländer sind, noch eine besondere kolonialgeschichtliche (Frankreich) oder ethnische (Hongkong) Beziehung zu Indochina unterhielten, an zweiter Stelle.

Ähnliches liesse sich über die Aufnahme von Flüchtlingen aus Polen, der Tschechoslowakei, aus Tibet und Ungarn nachweisen. Auch nahm die Schweiz eine verhältnismässig grosse Zahl chilenischer Flüchtlinge auf, die einzige grössere international koordinierte Aktion der Wiederansiedlung von Flüchtlingen aus nicht-kommunistischen Staaten während des kalten Kriegs. Dies obwohl im Gegensatz beispielsweise zu Schweden keine besondere politische Affinität zwischen Regierungspartei und Flüchtlingen bestand, obwohl keine starke kommunistische Partei wie jene Italiens und Frankreichs und keine besonderen kulturellen Verbindungen wie zu Spanien existierten. In diesem Falle bedurfte es allerdings eines erheblichen Drucks der Öffentlichkeit, um die Schweizer Behörden zu einer grosszügigeren Aufnahmepraxis zu bringen.²⁸ Schliesslich nahm die Schweiz im Verhältnis wiederum zur Bevölkerungsgrösse nach Schweden und Spanien von allen europäischen Ländern am meisten chilenische Flüchtlinge auf und damit fast gleich viele wie Kanada und Australien.²⁹

Eine weiteres Charakteristikum der schweizerischen Politik besteht darin, dass eine vergleichsweise grosse Zahl medizinischer Härtefälle aufgenommen wird. Die folgende Graphik verdeutlicht dies in augenfälliger Weise. Die Schweiz nahm im Verhältnis zur Gesamtzahl der über das Wiederansiedlungsprogramm aufgenommenen Personen am meisten medizinische Härtefälle auf.³⁰

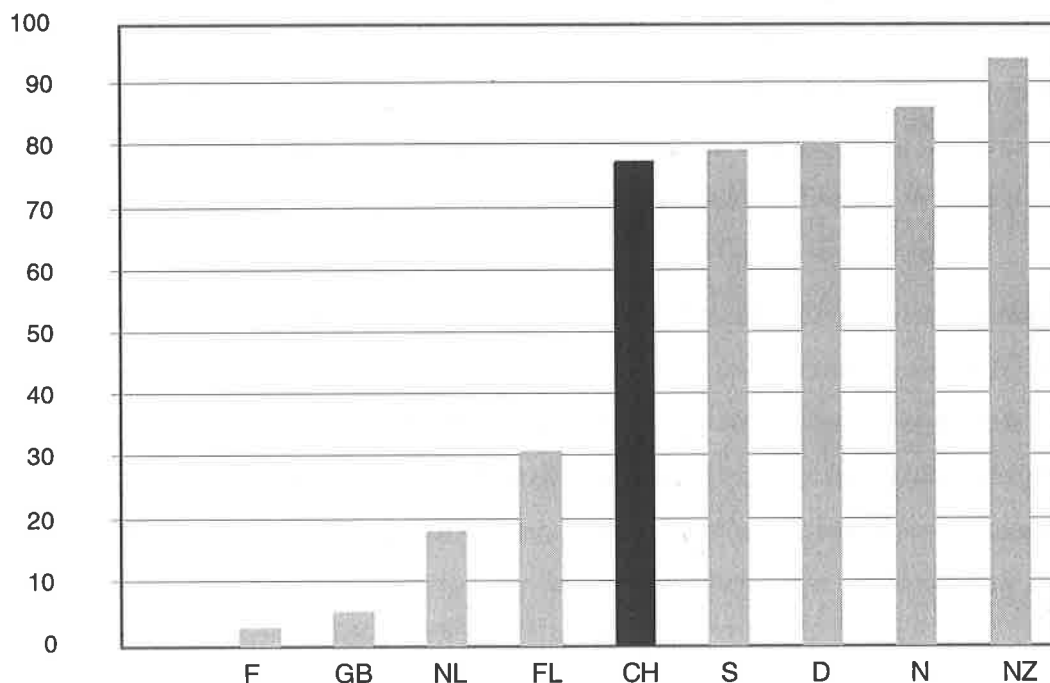
Graphik II:
Anteil medizinischer Härtefälle an der Gesamtzahl
aufgenommener Personen, 1990 bis 1995



Quelle: UNHCR

Allerdings haben wir die verhältnismässig geringe Gesamtzahlen von Aufnahmen in der Schweiz zu berücksichtigen. Betrachten wir die Aufnahmen von medizinischen Härtefällen im Verhältnis zur gesamten Wohnbevölkerung, so gehört die Schweiz zwar immer noch zu den Ländern mit einer grosszügigen Aufnahmepraxis. Neuseeland und einige skandinavische Länder nehmen jedoch aus dieser Perspektive bedeutend mehr Fälle auf (Graphik III).

Graphik III:
Anzahl zwischen 1990 und 1995 aufgenommener medizinischer Härtefälle pro Million Gesamtbevölkerung



Quelle: UNHCR

Fazit 3

Die Kontingentspolitik von Einwanderungsländern und europäischen Wohlfahrtsstaaten unterscheidet sich grundlegend, und zwar in zweifacher Hinsicht: Erstens kennen die Einwanderungsländer eine lange Tradition der Rekrutierung von qualifizierten Flüchtlingen, um die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes zu decken. Die europäischen Länder dagegen verfolgen keine derartige gezielte Rekrutierungspolitik, sondern halten den humanitären Bereich der Gewährung von Asyl von jenem der Einwanderung unqualifizierter Arbeitskräfte strikter getrennt.

Zweitens wird in den europäischen Wohlfahrtsstaaten davon ausgegangen, dass Flüchtlinge ebenso wie Inländer eine Garantie auf automatische sozialstaatliche Unterstützung haben, sollten sie auf dem Arbeitsmarkt kein adäquates Auskommen finden. In den Einwanderungsländern angelsächsischer Tradition steht eine staatliche Unterstützung auch Flüchtlingen nur bei Nachweis individueller Bedürftigkeit zu. Entsprechend diesem Verständnis von Sozialstaat-

lichkeit und gemäss dem liberalen angelsächsischen Gesellschaftsverständnis legen die Einwanderungsländer einen grösseren Wert auf die Verantwortung jener Personen, welche sich für die Aufnahme einer spezifischen Flüchtlingsgruppe engagieren (Sponsoring-System, Rückgriff auf bereits etablierte Immigrantengruppen). Sie wählen zudem häufig einen grossen Teil der Flüchtlinge bereits aufgrund der Integrationschancen aus. Meist existiert auch ein umfangreiches Unterstützungs- und Betreuungsangebot, das der Integration aller Kategorien von Einwanderern dient und auch Flüchtlingen offensteht. In den europäischen Aufnahmeländern liegt dagegen die Betonung bei der Auswahl eher auf humanitären Prinzipien, und die Verantwortung für eine erfolgreiche Integration wird meist von den Gemeinden getragen.

Die Unterschiede zeigen sich auch im quantitativen Bereich. Die Einwanderungsländer nehmen den allergrössten Teil aller Flüchtlinge auf, welche im Rahmen eines UNHCR-Programms zur Wiederansiedlung in ein Drittland vorgesehen sind. Eine differenzierte Betrachtungsweise, welche die unterschiedlichen demographischen Verhältnisse berücksichtigt, kommt dagegen zum Schluss, dass in jüngster Zeit einige europäische, insbesondere skandinavische Länder im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse weit mehr Flüchtlinge aufgenommen haben als die Einwanderungsländer Kanada, USA und Australien.

In die Schweiz reisten dagegen im Verhältnis zur gesamten Wohnbevölkerung deutlich weniger Flüchtlinge im Rahmen der UNHCR-Kontingente ein als in die meisten übrigen Länder, welche auf diese Weise mit dem UNHCR zusammenarbeiten. Dafür nimmt sie innerhalb der Kontingente den grössten Anteil an medizinischen Härtefällen auf. Das Bild ändert sich nochmals, wenn die Sonderaktionen in Betracht gezogen werden, welche jeweils als Reaktion auf besonders dramatische und umfangreiche Flüchtlingsbewegungen durchgeführt wurden. In der Aufnahme von Flüchtlingen aus Ex-Jugoslawien, aus Indochina, Polen, der Tschechoslowakei, Tibet und Ungarn, aber auch aus Chile zeigte sich die Schweiz trotz fehlender kultureller oder politischer Affinitäten und historischer Beziehungen überdurchschnittlich aufnahmebereit. Dieses Engagement kann als Ausdruck der humanitären Tradition schweizerischer Aussenpolitik gewertet werden.

B Die Politik der Schweiz

5 Exkurs: Die humanitäre Tradition im Kontext der schweizerischen Aussenpolitik

Woher stammt diese humanitäre Tradition und in welchem völkerrechtlichen, politischen und ideellen Definitionszusammenhang steht sie? Welche Bedeutung kommt ihr bei der Beurteilung der schweizerischen Kontingentspolitik und bei ihrer zukünftigen Gestaltung zu? Obwohl sich die offizielle Schweiz gerne auf diese Tradition beruft, fehlen bisher eine umfassende historische Aufarbeitung oder eine politologische Analyse. Im folgenden soll eine solche Analyse wenigstens im Sinne einer vorläufigen Skizze versucht werden; denn ohne ein wenigstens oberflächliches Verständnis der Bedeutung dieser Tradition ist die schweizerische Politik der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen nicht zu verstehen.

Im Gegensatz zur Neutralität handelt es sich bei der "humanitären Tradition" nicht um ein völkerrechtlich definiertes Statut. Die Humanität gehörte auch nicht – wie neben der Neutralität auch die Universalität, Disponibilität und die Solidarität – zu den offiziellen Leitplanken der von Petitpierre geprägten Aussenpolitik der Nachkriegsschweiz.³¹ Die "humanitäre Tradition" steht jedoch mit diesen Prinzipien in engster Beziehung. Sie stellt neben der Teilnahme an internationalen Organisationen und Konferenzen ("kooperative Solidarität") einen der beiden Aspekte des Solidaritätsprinzips dar.³² Von besonderem Interesse ist die Beziehung zur Neutralität, dem Grundpfeiler schweizerischer Aussenpolitik nach 1815. Im politischen Selbstverständnis der Schweiz werden Neutralität und Humanität in eine enge inhaltliche Verbindung gebracht.³³ Die immerwährende Neutralität wird als eine ideale Voraussetzung für die Übernahme humanitärer Aufgaben betrachtet, und zwar in viererlei Hinsicht.

Erstens müssen die Schutzmächte der Genfer Konventionen zum Schutz der Kriegsoffer völkerrechtlich neutralen Status haben; eine daraus eventuell abzuleitende völkerrechtliche Verpflichtung zur Übernahme von Schutzmachtmandaten oder zum besonderen humanitären Engagement hat die Schweiz jedoch immer abgelehnt. Es handelt sich vielmehr um eine freiwillige, im Dienste einer souverän gestalteten Aussenpolitik stehende Maxime. Zweitens ist die Neutralität im Kriegsfall eine Voraussetzung zur unparteiischen Humanität gegenüber Flüchtlingen und Kriegsoffern. Drittens wird dank der Neutralität eines Landes im Falle eines bewaffneten Konflikts zwischen Nachbarstaaten gewährleistet, dass inmitten des Kriegsgeschehens eine Insel der Humanität gewahrt bleibt. Und viertens erlaubt der Grundsatz der

Humanität eines neutralen Landes, dessen politisch-militärische Abstinenz im Kriegsfall zu legitimieren. Allfällige Vorwürfe der Sieger eines "gerechten Krieges" an die Adresse des neutralen Kleinstaates können mit dem Hinweis aufgefangen werden, dass die Erfüllung humanitärer Aufgaben in Kriegs- und Friedenszeiten durch den Neutralitätsstatus erleichtert, ja überhaupt erst ermöglicht wird. Es ist dieser vierte Aspekt, der für unseren Zusammenhang von besonderem Interesse ist und deshalb im folgenden etwas vertieft werden soll.

Die Ergänzung und Legitimierung der Neutralität durch humanitär-karitative Aktivitäten gehört spätestens seit dem deutsch-französischen Krieg von 1870 und der Internierung der Bourbaki-Armee zum Repertoire der schweizerischen Aussenpolitik und ist seither mehrmals bekräftigt und vertieft worden. Eine besondere Bedeutung erlangte sie nach dem Zweiten Weltkrieg, als das Neutralitätsstatut wohl auf dem Tiefpunkt seines internationalen Prestiges angelangt war und das Abseitsstehen der Schweiz im Kampf gegen das Hitlerreich insbesondere von amerikanischer und sowjetischer Seite als heimliche Komplizenschaft ausgelegt wurde.³⁴ Bundesrat Petitpierre bekräftigte deshalb in seinem Bemühen, die Schweiz aus der aussenpolitischen Isolation zu führen, die besondere Affinität zwischen Humanität und Neutralität in expliziter Art und Weise: "La neutralité peut être considérée comme un privilège lorsqu'elle permet d'échapper à des guerres comme celles de ce siècle. Il est naturel que ce privilège ait comme contrepartie des devoirs, – non pas des obligations imposées, mais des devoirs acceptés volontairement –, d'abord sur le plan humanitaire, mais aussi, lorsque l'acceptation d'une tâche à remplir est dans l'intérêt de la paix, peut faciliter le règlement pacifique de problèmes qui sont un élément de trouble ou une cause d'hostilité entre autres pays".³⁵

Die humanitäre Tradition wird also ebenso wie die während des kalten Kriegs geschätzten Guten Dienste von der offiziellen Schweiz mit den Legitimitätsdefiziten der immerwährenden Neutralität begründet und stand im Dienste der aussenpolitischen Wiedereingliederung und Rehabilitierung der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg.

Bereits kurz vor Kriegsende versuchte die Schweiz dieser besonderen Konstellation – Neutralität und Humanität – durch einen Solidaritätsbeweis mit den kriegsversehrten Nachbarländern Rechnung zu tragen, indem sie im Rahmen einer offiziellen Spenden- und Hilfsaktion (der "Schweizer Gabe") rund 200 Mio. Franken mobilisierte, um Wiederaufbauhilfe zu leisten und das Flüchtlingsproblem zu bewältigen. Dies entsprach in etwa dem von der UNRRA (United Nations Relief and Reconstruction Agency) geforderten Beitrag in der Höhe von 2% des BIP. Die Schweiz war der UNRRA wiederum aus neutralitätspolitischen Überlegungen nicht beigetreten, da die UNRRA *de facto* eine Organisation der Alliierten darstellte.³⁶

Die schweizerische Politik der freiwilligen Humanitätsbezeugung ausserhalb der entstehenden multilateralen Organisationen wurde nach dem Kriegsende fortgesetzt. Die Ansiedlung bedeutender UNO-Organisationen mit humanitärem oder technischem Charakter in Genf, welche in einer bereits etablierten Tradition stand, vertiefte die Verbindung von Neutralität und Humanität-Solidarität in der schweizerischen Aussenpolitik noch. Ein Beitritt zur UNO wurde zwar schliesslich auch von den Siegermächten begrüsst und von schweizerischer Seite angestrebt. Weil eine Diskussion des Neutralitätsvorbehaltes der Schweiz von dieser als unabdingbar betrachtet, aber im Rahmen der noch fragilen UNO für inopportun gehalten wurde, wurde diese Option jedoch nicht weiter verfolgt. Stattdessen versuchte die Schweiz, wo immer möglich im Rahmen der "technischen" oder "humanitären" Sonderorganisationen der UNO eine aktive Rolle zu spielen.³⁷

In diesem Zusammenhang entwickelten sich auch die Beziehungen zwischen der Schweiz und den internationalen Flüchtlingsorganisationen: Die Schweiz trat nach dem Krieg sowohl dem Provisorischen Zwischenstaatlichen Komitee für Europäische Wanderungsbewegungen als auch dessen Nachfolgeorganisation (CIME, Zwischenstaatliches Komitee für Wanderungsfragen) bei, und wurde einer der 18 Mitgliedstaaten der IRO (International Refugee Organization), der Vorläuferorganisation des UNHCR.³⁸ Als Depositärstaat der UNO-Flüchtlingskonvention und europäisches Hauptquartier der UNO schien die Schweiz geradezu dazu prädestiniert, Sitz des UNHCR zu werden. Die Schweiz partizipierte von Beginn an den vom UNHCR entwickelten Flüchtlingsprogrammen – auch im Flüchtlingsbereich bestand dringende Notwendigkeit, der humanitären Tradition der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg³⁹ zu neuer Glaubwürdigkeit zu verhelfen und auf diese Weise die Neutralitätspolitik und die Nichtpartizipation an der neu entstehenden multilateralen Ordnung zu flankieren.

Die Schweiz gehörte seither auch zu den wichtigeren Finanzgebern des UNHCR, und war 1995, trotz einer erheblichen Reduktion der nominellen Beiträge seit 1993, mit fast 25 Mio. Franken immer noch der neuntwichtigste Beitragszahler. Seit 1959, der Gründung des UNHCR, waren drei der acht bisherigen Hochkommissare Schweizer Nationalität (Lindt, Schnyder, Hocké). Die Neutralität von Persönlichkeiten schweizerischer Staatsbürgerschaft könnte bei den Wahlen jeweils eine Rolle gespielt haben, zumal sie für die Leitung der wichtigsten humanitären Organisation innerhalb des UNO-Systems insbesondere während der Blockkonfrontation von Nutzen gewesen sein dürfte.

Seit dem Ende des kalten Kriegs und angesichts der Beschleunigung und Vertiefung des europäischen Einigungsprozesses hat sich die aussenpolitische Grundkonzeption der Schweiz gewandelt und den neuen geopolitischen Realitäten angepasst. Gemäss dem 1993 vom Bundesrat

verabschiedeten Leitbild zur schweizerischen Aussenpolitik der neunziger Jahre⁴⁰ sollen die legitimen nationalen Interessen der Schweiz nun durch eine Neuinterpretation des Neutralitätsstatus gewahrt werden, welche die umfassende Mitarbeit an nicht-militärischen Formen internationaler Kooperation beinhaltet. Die Neukonzeption beruht auf der Einsicht, dass die wichtigsten auch sicherheitspolitisch relevanten Probleme der gegenwärtigen Welt (Entwicklungsprobleme des Südens, nachhaltiges Wachstum etc.) nur durch globale Kooperation bewältigt werden können und ein Abseitsstehen der Schweiz nicht länger in ihrem Interesse liegt.

Als Hauptziele der schweizerischen Aussenpolitik gelten die Friedenssicherung und die Unterstützung eines stabilen sicherheitspolitischen Umfelds, das Engagement für Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, der Einsatz für ein nachhaltiges Wachstum der Weltwirtschaft und für den Ausgleich der Nord-Süd-Differenz sowie für die Erhaltung der natürlichen Umwelt. Die humanitäre Tradition der Schweiz findet sich im Ziel der Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit wieder, was jedoch auch dem wohlverstandenen Eigeninteresse eines Kleinstaates dient, in einer stabilen politischen Umwelt zu leben.

Neben dem langfristigen Ziel eines EU- und UNO-Beitritts stellt auch die Verstärkung der bestehenden Beziehungen zu den internationalen Organisationen eine der Hauptstrategien der vermehrten internationalen Partizipation dar. Da sowohl ein UNO- als auch ein EU-Beitritt gegenwärtig noch in weiter Ferne liegen und eine Vollmitgliedschaft in der EU schwierige neutralitätspolitische Implikationen haben würde, bedarf das Abseitsstehen von wichtigsten multilateralen Organisationen weiterhin – und eher noch verstärkt – einer legitimatorischen Absicherung. Die alte Formel von Neutralität und Humanität/Solidarität scheint deshalb bis auf weiteres Bestand zu haben.

Eine zusätzliche Bedeutung erhält diese Verbindung durch die jüngsten Entwicklungen auf dem Gebiet der Fluchtprävention. Ende des Golfkriegs wurde im kurdischen Norden des Irak erstmals das Konzept der militärisch gesicherten Schutzzonen für Flüchtlinge in die Praxis umgesetzt. Seither ist sie einige weitere Male in Ansätzen realisiert worden, im Falle Bosniens allerdings mit bestenfalls gemischtem Resultat. In diesem Zusammenhang entstand innerhalb der NATO und anderer Allianzsysteme jeweils eine Art Arbeitsteilung zwischen jenen Ländern, welche sich mit militärischen Mitteln an der Aktion beteiligten, und jenen Staaten, welche durch die Übernahme humanitärer Aufgaben oder die Aufnahme einer grossen Zahl von Flüchtlingen ihren Beitrag zur Krisenlösung leisteten, weil sie aus verschiedenen Gründen (wie Neutralität, Verfassungsvorbehalt Deutschlands) keine Truppen entsandten. Vor diesem Hintergrund ist auch die höchst ungleiche Verteilung der bosnischen Flüchtlinge über die europäischen Aufnahmeländer zu interpretieren. Sollte sich diese Form der Arbeitsteilung auch in an-

deren Fällen etablieren, so bedeutete dies, dass der aussenpolitische Druck auf die Schweiz zunehmen wird, die Neutralität durch humanitäre Aktionen zu flankieren. Dies kann allerdings sowohl durch die Aufnahme von Flüchtlingen wie auch durch humanitäre Hilfe vor Ort geschehen, ein Bereich, in dem sich die Schweiz bekanntlich in Ex-Jugoslawien besonders engagiert hat.⁴¹

Fazit 4

Die humanitäre Tradition der Schweiz steht in enger inhaltlicher und historischer Beziehung zur Neutralität. Von aussen betrachtet lassen sich die humanitären Aspekte der schweizerischen Aussenpolitik als legitimatorische Absicherung der neutralitätspolitischen Enthaltsamkeit interpretieren. Die humanitäre Tradition stand nach dem Zweiten Weltkrieg im Dienste einer Wiedereingliederung der Schweiz ins weltpolitische Gefüge und hat während des kalten Kriegs eine verstärkte Bedeutung erhalten. Obwohl seit dem Ende der Blockkonfrontation und im Lichte der bundesrätlichen Öffnungspolitik ein Beitritt zu den wichtigsten multilateralen Organisationen nicht länger an neutralitätspolitischen Vorbehalten scheitern soll, wird das Abseitsstehen der Schweiz bis auf weiteres zur aussenpolitischen Realität gehören. Zudem scheint im Rahmen der neuen, durch multilaterale Kooperation geprägten Weltordnung an Länder, welche sich nicht an gemeinsamen Militäraktionen beteiligen können oder wollen, zunehmend die Erwartung herangetragen zu werden, dass sie sich im Bereich der humanitären Aktionen besonders engagieren.

Die humanitäre Tradition der Schweiz wird deshalb weiterhin ihre Bedeutung im Gesamtkonzept der Beziehungen zur Völkergemeinschaft behalten und die Intensivierung der Beziehungen zu den UNO-Sonderorganisationen Teil der zukünftigen Integrationsstrategie bleiben. Der geplante Ausbau Genfs zum Zentrum humanitärer Organisationen ("Genève humanitaire") verdeutlicht, dass der Wille zur Fortsetzung der humanitären Tradition ungebrochen ist. Akzeptiert man diese Einschätzung der fortwährenden Bedeutung der humanitären Tradition, so lässt sich schlussfolgern, dass eine Reduktion oder gar eine Aufgabe der dem UNHCR zur Verfügung gestellten Kontingente und eine entsprechend verschlechterte Beziehung zum Hauptakteur des UNO-Systems im humanitären Bereich mit aussenpolitischen Kosten verbunden wäre. Diese liessen sich allenfalls vermeiden, wenn ein anderes Engagement im humanitären Bereich in auch gegen aussen deutlich sichtbarer Art und Weise an die Stelle der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen treten würde.

6 Zur Entwicklung der schweizerischen Kontingentspolitik

Nach diesem längeren Exkurs zur aussenpolitischen Bedeutung der humanitären Tradition der Schweiz kehren wir zum engeren Thema zurück. Wie bereits dargelegt (Kap. 4.2), zeigt sich diese Tradition insbesondere darin, dass die Schweiz bei besonders dramatischen Fällen von Flüchtlingselend in grosszügiger Art und Weise auf Hilfsappelle internationaler Organisationen reagierte.

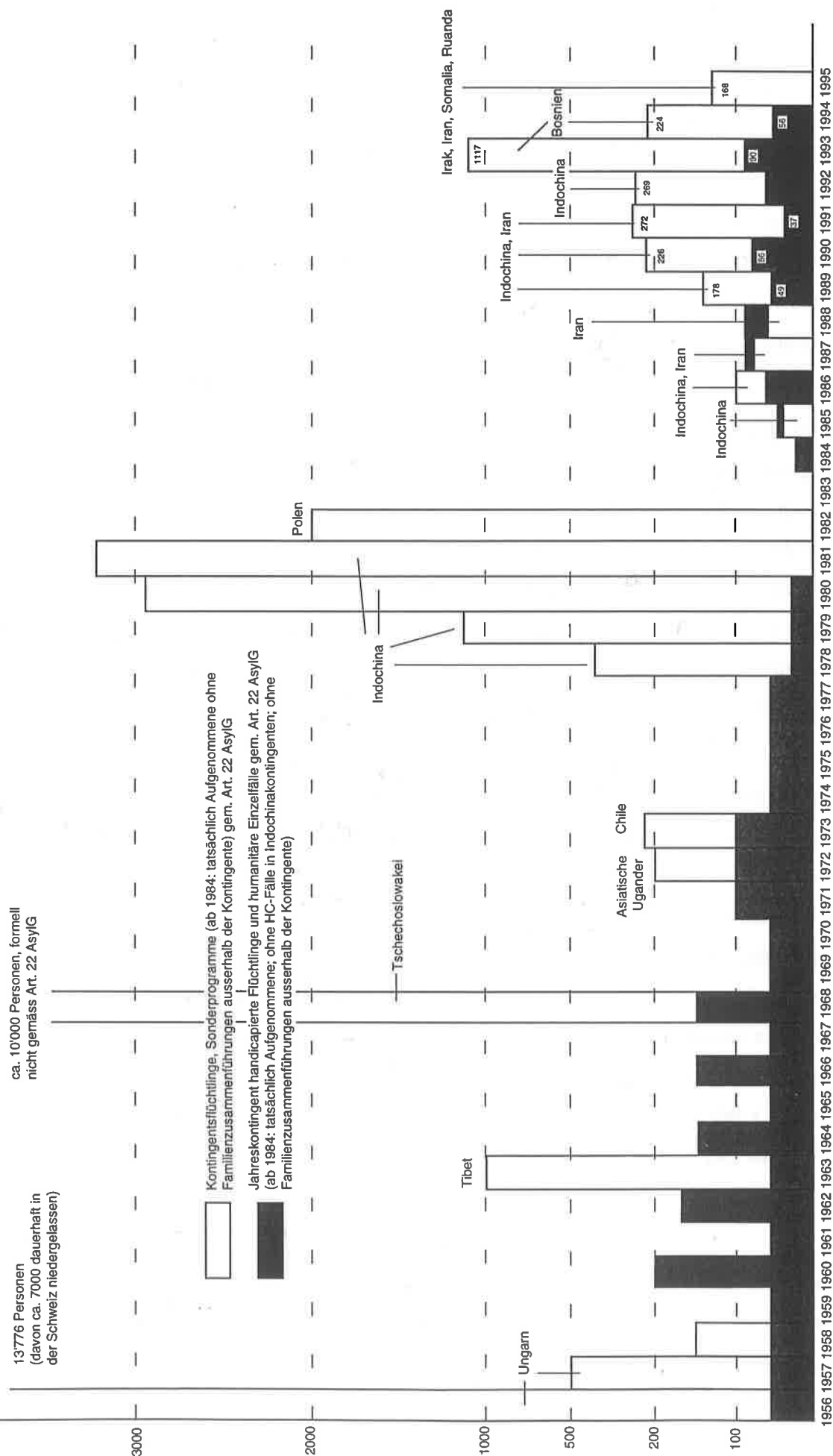
6.1 Die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen, 1950 bis 1989

Rechtliche Grundlage der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen ohne individuelles Asylverfahren stellt Art. 22 des geltenden Asylgesetzes dar (Art. 53 des neuen Asylgesetzes). Zuständig für die Erteilung der entsprechenden Bewilligungen sind bei kleineren Gruppen (gegenwärtige Praxis: bis 100) das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, bei grösseren Kontingenten der Gesamtbundesrat. Auf der Basis solcher Bundesratsbeschlüsse wurden bisher folgende Flüchtlingsgruppen in der Schweiz aufgenommen: Ungarn nach dem Aufstand von 1956, Tibeter im Jahre 1963, indischstämmige Ugander nach deren Vertreibung durch das Regime Amin, Chilenen nach dem Sturz Allendes, eine grosse Zahl von Tschechoslowaken nach der Niederschlagung des Prager Frühlings, Vietnamesen und andere Indochinaflüchtlinge nach dem Fall Saigons, Polen nach dem Putsch anfangs der achtziger Jahre sowie zuletzt eine grössere Gruppe ex-jugoslawischer Kriegsopfer.

Entsprechend der humanitären Tradition der Schweiz übernahm sie dabei jeweils auch eine grosse Zahl von Personen, die für eine Auswanderung in die klassischen Einwanderungsländer nicht in Frage kamen, weil sie die Einwanderungskriterien nicht erfüllten. Diese Politik wurde bereits nach dem Zweiten Weltkrieg begründet, als jene Flüchtlinge aufgenommen wurden, welche für eine Übersiedlung nach Übersee nicht in Frage kamen und noch in den italienischen und österreichischen Lagern verblieben waren.

Bis 1988 stellte die Schweiz durch regelmässige, alle drei Jahre erneuerte Bundesratsbeschlüsse spezielle Kontingente für alte oder behinderte Flüchtlinge zur Verfügung. Zwischen 1951 und 1980 kamen im Rahmen von solchen Sonderprogrammen insgesamt ca. 3000 handycapierte Flüchtlinge in die Schweiz, einer anderen Quelle zufolge machten diese ca. 20 Prozent der insgesamt aufgenommenen Personen aus.⁴² Die meisten von ihnen waren ältere Menschen, gemäss den Auswahlkriterien der Schweiz jedoch nicht unbedingt schwere Pflegefälle. Sie wurden grösstenteils in von den Hilfswerken geführten Altersheimen untergebracht.⁴³

Graphik IV:
Kontingentsflüchtlinge in der Schweiz, 1956 bis 1995



Quellen:
Kontingente bis 1989: Anhang des Beschlusses des Schweizerischen Bundesrats vom 14. August 1991 betreffend Aufnahme von Flüchtlingsgruppen hauptsächlich aus Erstaufnahmestaaten
Kontingente ab 1990: Bundesamt für Flüchtlinge. 1996. Statistik 1995. Familienzusammenführungen (Art. 7 AsylG), Sonderprogramme (Art. 22 AsylG).
Bundesamt für Flüchtlinge. 1996. Récapitulatif 1989-1996 pour réfugiés sous 22 LA.

Die Graphik auf der vorangehenden Seite gibt einen Überblick über die schweizerische Kontingentspolitik seit dem Zweiten Weltkrieg. Sie zeigt einerseits die Aufnahme von grösseren Gruppen von Flüchtlingen im Rahmen von international koordinierten Wiederansiedlungsprogrammen und andererseits die kontinuierlich angebotenen Kontingente für handycapierte Flüchtlinge und humanitäre Einzelfälle.

Im Rückblick gesehen verlief der Integrationsprozess der aufgenommenen Flüchtlinge bis Ende der siebziger Jahre anscheinend ohne grössere Probleme. Eine seriöse wissenschaftliche Evaluation der Integrationserfahrung steht allerdings bisher aus. Es scheint, dass Herkunft, Altersstruktur und schichtspezifische Zusammensetzung insbesondere der osteuropäischen Gruppen den Integrationsprozess begünstigt haben.

Mit den Indochinaflüchtlingen der frühen achtziger Jahren änderte sich die Erfahrung, und die bereits angesprochene Krise in der Politik international koordinierter Wiederansiedlung (vgl. Kap. 3.1) schlug sich auch in den schweizerischen Diskussionen nieder. Sie führten nach und nach zu einer Neukonzeption der schweizerischen Aufnahmekriterien. Nach und nach wurde vom Grundsatz abgerückt, sich gerade jener Fälle anzunehmen, die in anderen Ländern keine Aufnahme fanden, und es fand eine langsame Annäherung an die Politik der übrigen europäischen Staaten statt – auch wenn sich die humanitäre Tradition der Schweiz weiterhin in der Aufnahme einer grossen Zahl medizinischer Härtefälle manifestierte (vgl. Kap. 4.2). Diese Entwicklung gilt es nun detaillierter nachzuzeichnen.

Im Laufe der Indochina-Aktionen tauchten bei den betreuenden Hilfswerken Zweifel auf, ob die kulturelle Verpflanzung in ein westliches Industrieland wirklich Sinn macht und ob die Integrationsarbeit im Rahmen der bestehenden Betreuungsstrukturen erfolgreich geleistet werden kann. Insbesondere waren viele der älteren und der jugendlichen Wiederangesiedelten psychisch und sozial überfordert. Die Integrationschancen von körperlich Behinderten, denen in der Schweiz wirksam geholfen werden konnte, wurde dagegen positiv beurteilt, da der Ansporn durch eine Genesung die Integrationschancen verbesserte und da in der Schweiz eine ausgezeichnete Betreuungsstruktur für Behinderte besteht. Besonders schwierig gestaltete sich dagegen die Integration sozial Deprivilegierter, welche durch den Assistentialismus des Lagerlebens geprägt waren und unter denen soziale Problemfälle überrepräsentiert waren. Die sozialen und psychischen Probleme kumulieren sich im Falle der unbegleiteten Jugendlichen, die manchmal gar in die Illegalität und Marginalität abrutschten.

Die Hilfswerke gingen deshalb dazu über, bei der Vorselektion der vom UNHCR präsentierten Dossiers die psychische und soziale Integrationsfähigkeit in den Vordergrund zu stellen und keine unbegleiteten Jugendlichen oder psychisch oder sozial schwer gestörten Flüchtlinge mehr

zur Aufnahme vorzuschlagen. Die Vietnamflüchtlinge wurden meist direkt in Wohnungen untergebracht, nach Möglichkeit in der Nähe von Familien gleicher Herkunft. Die Grundkonzeption bestand jedoch wie in den übrigen Aufnahmeländern – mit Ausnahme der Niederlande – darin, eine zerstreute Ansiedlung zu betreiben und keine "Ghetto-Bildungen" zuzulassen.⁴⁴

Grosse Probleme ergaben sich auch mit den Dossiers des UNHCR – eine Problematik, die wir bereits angesprochen haben und die wir nun aus schweizerischer Perspektive erneut betrachten: Unter dem Etikett der Hardcore-Fälle (schwere dauernde Betreuungsbedürftigkeit) reisten auch handycapierte Personen mit durchaus gegebenen Integrationschancen ein, unter der Kategorie der Handycapierten Gesunde ohne Asylgründe, unter der Kategorie der Gesunden auch psychisch Kranke, unter dem Etikett der unbegleiteten Jugendlichen Personen, die im Herkunftsland intakte Familien hatten etc. Das UNHCR schien vor allem an einem schnellen "Absatz" aller nicht von den Einwanderungsländern aufgenommenen schwierigen Personengruppen interessiert gewesen zu sein – unabhängig von den Kriterien der übrigen Aufnahmeländer.

Trotz dieser Schwierigkeiten und trotz der konstatierten Integrationsschwierigkeiten drängten die Hilfswerke den Bund, die nach der Indochina-Aktion sistierten Sonderprogramme wieder aufzunehmen. Ausschlaggebend waren auch wirtschaftliche Motive – wie Hilfswerkvertreter selbst einräumten.⁴⁵ Im Jahre 1984 nahm der Bundesrat die Sonderprogramme für handycapierte Flüchtlinge nach einer Denkpause von drei Jahren wieder auf.

Der Prozess der Neukonzipierung der schweizerischen Aufnahmepolitik ging jedoch weiter. Nach einer Evaluation ihrer bisherigen Erfahrungen präsidierten die Hilfswerke 1987 ihre Vorstellungen darüber, wie die Integrationsperspektiven von Kontingentsflüchtlingen verbessert werden konnten. Dies sollte geschehen durch: a) verbesserte Auswahlkriterien (keine allein stehenden Minderjährige oder alte Menschen ohne Bezug zur Schweiz, keine psychisch, sondern nur physisch Behinderten, Einreise von kleineren Gruppen verwandter-bekannter Personen mit Integrationsfiguren, familiäre Beziehungen zur Schweiz), b) die Bildung von Erstintegrationszentren, c) die Bereitstellung ethnienspezifischer Betreuungs- und Beratungsdienste, d) den aktiven Einbezug von bereits ansässigen Flüchtlingsgruppen bei der Integrations- und Betreuungsarbeit und e) eine entsprechende Revision des Dispersionsprinzips bei der Ansiedlung sowie die Aufhebung der Wohnsitzbindung an den Kanton.

Die Programme sollten auch flexibilisiert, d.h. den bestehenden Integrationsangeboten angepasst werden, die Rückkehr systematischer in Betracht gezogen, Hilfe vor Ort (beispielsweise für behinderte Flüchtlinge) ausgebaut und entsprechende Projekte mit lokalen Partnern zusammen erarbeitet werden.⁴⁶ Die meisten dieser Vorschläge, insbesondere was die Auswahl-

kriterien der Schweiz sowie die Gründung von Erstintegrationszentren betrifft, wurden nach Verhandlungen und Diskussionen zwischen Hilfswerken und dem Delegierten für das Flüchtlingswesen⁴⁷ schliesslich in die neu formulierte Politik aufgenommen.

6.2 Neukonzeption Ende der achtziger Jahre

Die neue, 1989 konzipierte Politik gilt im Prinzip bis heute unverändert fort. Sie unterscheidet sich in vier Punkten vom Bisherigen: Erstens war sie im Vergleich zur vorherigen Praxis systematischer und professioneller konzipiert. Diese Entwicklung verdankte sich den Erfahrungen, welche die Hilfswerke im Rahmen der Indochina-Aktion gemacht hatten, vor allem aber auch dem guten Einvernehmen zwischen dem Delegierten für das Flüchtlingswesen und den Hilfswerken sowie der Hochkonjunktur, welche finanzpolitische Überlegungen kaum relevant werden liess und deshalb einen Ausbau der Integrationshilfen und der entsprechenden Kapazitäten bei den Hilfswerken ermöglichte.

Sie war zweitens darauf ausgerichtet, gemäss der neuen globalen Konfliktkonstellation (vgl. Kap. 2) mehrere kleinere Gruppen von Flüchtlingen aus verschiedenen regionalen Konflikt-herden aufzunehmen. Entsprechend stellte die Schweiz nun erstmals auch kleinere Jahreskontingente für nicht-handicaperte Flüchtlinge zur Verfügung (vgl. Graphik IV). Gemäss Bundesratsbeschluss vom 14. August 1991 sollten von 1991 bis 1994 pro Kalenderjahr 500 Flüchtlinge aufgenommen werden.

Drittens wurde die Erstintegrationsarbeit systematischer angegangen. Ab 1989 wurden drei dauerhafte Erstintegrationszentren für die Aufnahme neu eingereister Kontingentsflüchtlinge eingerichtet: eines in Neuenegg, eines in Morlon sowie später eines in Gersau, das auch für die Erstintegration von behinderten Flüchtlingen benutzt werden kann. Zuvor waren lediglich bei den grösseren Gruppenaufnahmen (beispielsweise von Chilenen⁴⁸ oder Vietnamesen) derartige Aufnahmezentren jeweils für die Dauer der Aufnahmeaktion eingerichtet worden. Nun sollten sie fest etabliert werden und für die per Bundesratsbeschluss von 1991 bis 1994 bewilligten Kontingente zur Verfügung stehen. Noch im Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik von 1991 wurde diese neue schweizerische Kontingentsflüchtlingspolitik in den Grundzügen bekräftigt.⁴⁹

Viertens wurden die Grundprinzipien der Wiederansiedlungspolitik parallel zu jenen des UNHCR modifiziert. Die Schweiz unterstützt Wiederansiedlungsaktionen nur, sofern sie dem Prinzip der "letztmöglichen Lösung" entsprechen, d.h. sofern eine regionale Wiederansiedlung oder die freiwillige Rückkehr unmöglich sind. Sie befindet sich also diesbezüglich in Einklang mit dem neuen Konzept des UNHCR. Alle aufzunehmenden Personen müssen vom UNHCR

als Flüchtlinge im Sinne des UNHCR-Statuts anerkannt werden. Die Schweiz beteiligt sich an verschiedenen Programmen des UNHCR:⁵⁰

- Sonderprogramme für alte, kranke und behinderte Flüchtlinge (humanitäre Fälle, Vulnerable groups)
- Aufnahme von Flüchtlingen aus humanitären Gründen, wobei unter diese Kategorie sowohl Familienzusammenführungen fallen, welche nicht nach Art. 7 AslyG abgewickelt werden können, wie auch Langzeitflüchtlinge (Long stayers) oder Personen, welche wirtschaftliche oder verwandtschaftliche Beziehungen zur Schweiz haben, sowie schliesslich Personen, die im Erstasylsland in ihrer persönlichen Sicherheit gefährdet sind (Schutzbedürftige, Protection cases)
- Spezialaktionen für die Aufnahme ganzer Flüchtlingsgruppen (etwa aus dem Iran oder Irak)
- Dringende Aufnahmebegehren von Hilfsorganisationen oder von Schweizer Auslandsvertretungen, meist für kleinere Gruppen und bei raschem Handlungsbedarf

Fünftens wurden die Aufnahmekriterien der Schweiz deutlicher gefasst und die Integrationschancen mehr als vorher berücksichtigt. Die Aufnahmekriterien der Schweiz entsprechen heute mehr oder weniger jenen der übrigen europäischen Länder. Allerdings werden, wie gezeigt wurde, immer noch eine deutlich grössere Zahl von medizinischen Härtefällen berücksichtigt, als dies bei den übrigen Aufnahmeländern der Fall ist (siehe Kap. 4.2).

Die detaillierten Auswahlkriterien der Schweiz wurden zwischen BFF und SFH abgesprochen und in Richtlinien vom 7. August 1989 sowie vom 26. Juni 1992 festgelegt.⁵¹ Die Schweiz bevorzugt

- Personen, deren berufliche Integration keine grosse Schwierigkeiten bereiten wird,
- vollständige Familien mit Kindern,
- alleinstehende Frauen mit Kindern, die sich in Notlagen befinden (Women-at-risk),
- Angehörige ethnischer Minderheiten,
- Personen, die bereits enge verwandtschaftliche Beziehungen zur Schweiz aufweisen (z.B. anerkannte Flüchtlinge), aber keine solche Beziehungen zu anderen Ländern,
- Personen über 16 Jahre (ausser wenn eine unbegrenzte Unterhaltsgarantie in der Schweiz vorliegt),
- Härtefälle,
- körperlich Behinderte, sofern gute Aussichten auf Heilung oder Wiedereingliederung in der Schweiz bestehen,

- keine alten und kranken Menschen ohne verwandtschaftliche Beziehungen zur Schweiz.

Das Auswahlverfahren erfolgt in mehreren Stufen.⁵² Das UNHCR unterbreitet einen Vorschlag zur Aufnahme bestimmter Flüchtlingsgruppen, wobei das Vorgehen für humanitäre Einzelfälle (Vulnerable groups) und für Gruppenaufnahmen (Protection cases, Spezialaktionen) variiert. Im ersten Fall unterbreitet das UNHCR die Fälle gleichzeitig der SFH und dem BFF. Die SFH gibt die Dossiers an die Hilfswerke weiter, welche eine erste Evaluation durchführen. Daraufhin entscheidet das BFF über die Aufnahme der von den Hilfswerken vorgeschlagenen Personen. Nach einer definitiven Zusage des Hilfswerkes erfolgt die Einreisegenehmigung.

Bei grösseren Gruppen von Schutzbedürftigen oder im Rahmen von Spezialaktionen entscheidet das Bundesamt für Flüchtlinge auf der Basis entsprechender Anfragen des UNHCR. Im Rahmen einer von BFF und Hilfswerken gebildeten Koordinationsgruppe für Kontingentsflüchtlinge (KKF) werden die vom UNHCR unterbreiteten Fallgruppen diskutiert und ein Vorschlag für die Aufnahmen des laufenden Jahres formuliert. Dieser Vorschlag wird daraufhin von einer BFF-internen Arbeitsgruppe (GROCO) geprüft und eine Entscheidung getroffen. Bei über 50 Aufzunehmenden entscheidet der Departementschef, bei Gruppen über 100 der Bundesrat.

Die Entscheidung wird dem UNHCR mitgeteilt, welches daraufhin die entsprechenden Individualdossiers sowohl an die SFH wie an das BFF übermittelt, wobei die schweizerischen Aufnahmekriterien zu berücksichtigen sind. SFH und BFF setzen sich anschliessend im Rahmen der KKF zusammen, um die Resultate ihrer Auswahl zu vergleichen. Das UNHCR wird vom BFF über den Entscheid informiert, und gleichzeitig stellen die Schweizer Botschaften die entsprechenden Visas aus, woraufhin das IOM vom UNHCR beauftragt wird, den Transport zu organisieren.⁵³ Bei grösseren Aktionen werden Auswahlmissionen (wie 1989 in Malaysia, 1990 in Thailand, 1992 auf den Philippinen) in die Erstasystaaten entsandt, welche aus Vertretern des BFF und der Hilfswerke zusammengesetzt sind.

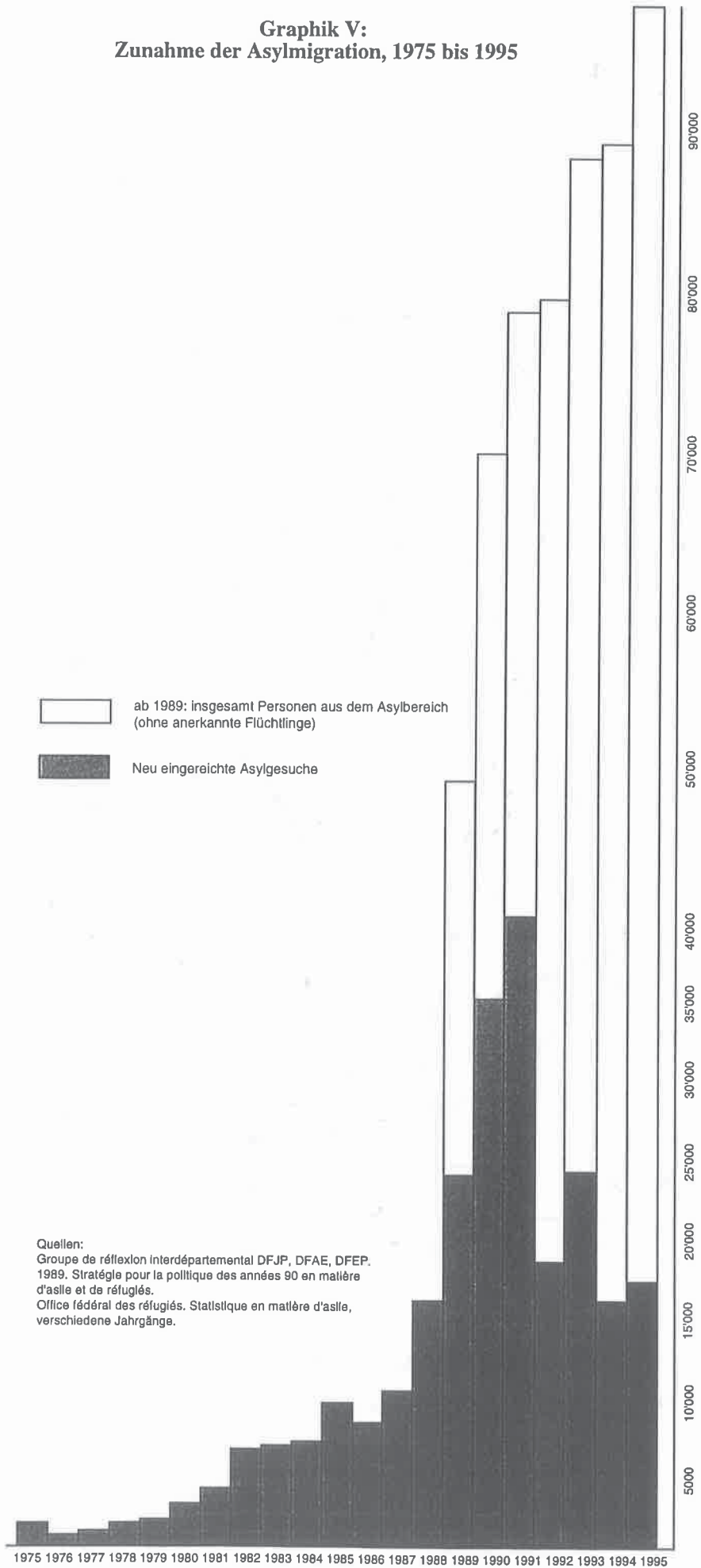
Die Kosten der Einreise übernimmt der Bund (Art. 51 der Asylverordnung 2). Die Flüchtlinge, sofern sie in Gruppen von mehr als zehn Personen einreisen, werden von Kloten direkt in die drei Integrationszentren gebracht. Dort verbringen sie rund ein halbes Jahr, bevor sie von den Hilfswerken in die Kantone plaziert werden, wobei bei dieser Entscheidung die kantonalen Behörden anzuhören sind. Erst dann wird vom BFF formell der Asylentscheid getroffen – im Prinzip steht jedoch der Flüchtlingsstatus nicht zur Debatte. Die humanitären Einzelfälle (Vulnerable groups) werden ab 1993 ebenfalls im Zentrum mit entsprechender Infrastruktur (Gersau) aufgenommen, vorher wurden sie direkt unter die Obhut der Regionalstellen der Hilfswerke gestellt.

6.3 Die jüngsten Entwicklungen im Kontext der asylpolitischen Gesamtsituation

Das neuerliche Überdenken der Kontingentsflüchtlingspolitik scheint im Zusammenhang mit drei Entwicklungen zu stehen: erstens den seit Ende der achtziger Jahre rasant steigenden Zahlen von Asylsuchenden; zweitens mit dem anfangs der neunziger Jahre erfolgten Konjunkturunbruch sowie den wenige Jahre danach einsetzenden Sparbemühungen der öffentlichen Hand; drittens mit den Entwicklungen in Bosnien. Die drei Entwicklungen werden im folgenden der Reihe nach erörtert.

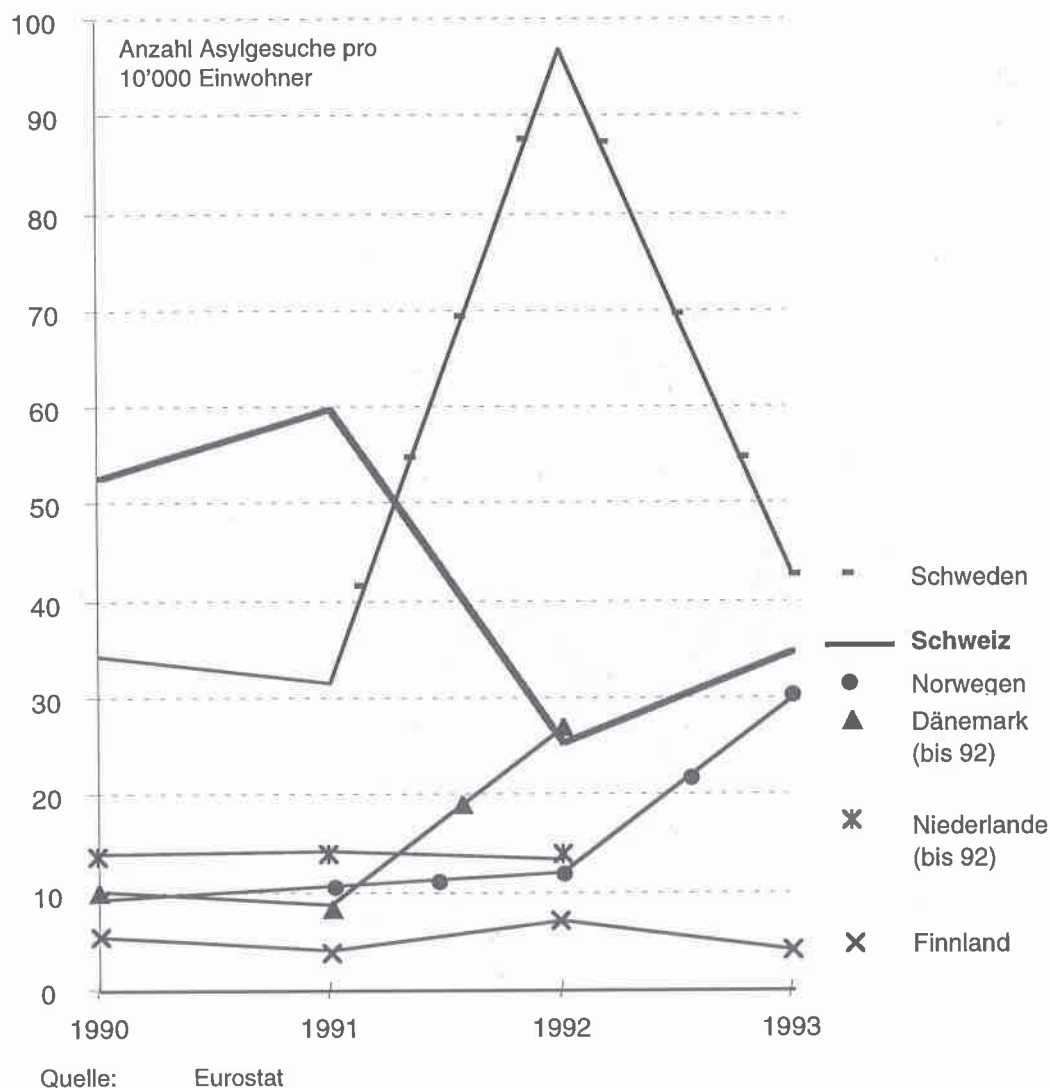
Die Graphik auf der nächsten Seite soll in Erinnerung rufen, was nur allzu bekannt ist: dass seit einem Jahrzehnt ein kleinerer Einwanderungsstrom ausserhalb der traditionellen Bahnen der Arbeitsmigration zu fliessen begann. Nachdem der Zustrom von Asylsuchenden anfänglich zu einer vollständigen Überlastung der zuständigen Behörden geführt hatte, verlagerte sich mit dem Ausbau der entsprechenden Kapazitäten und der restriktiveren Ausgestaltung der Gesetze die Problematik in den Bereich des Vollzugs.

Graphik V:
Zunahme der Asylmigration, 1975 bis 1995



Inwiefern war die Schweiz von diesen Entwicklungen mehr als andere Länder betroffen? Ein Vergleich mit anderen europäischen Staaten, die dem UNHCR Kontingente zur Verfügung stellen, zeigt, dass in der Schweiz bis zum Jahre 1991 im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse besonders viele Asylgesuche eingingen (Graphik VI). Danach übernahm Schweden die Spitzenposition.

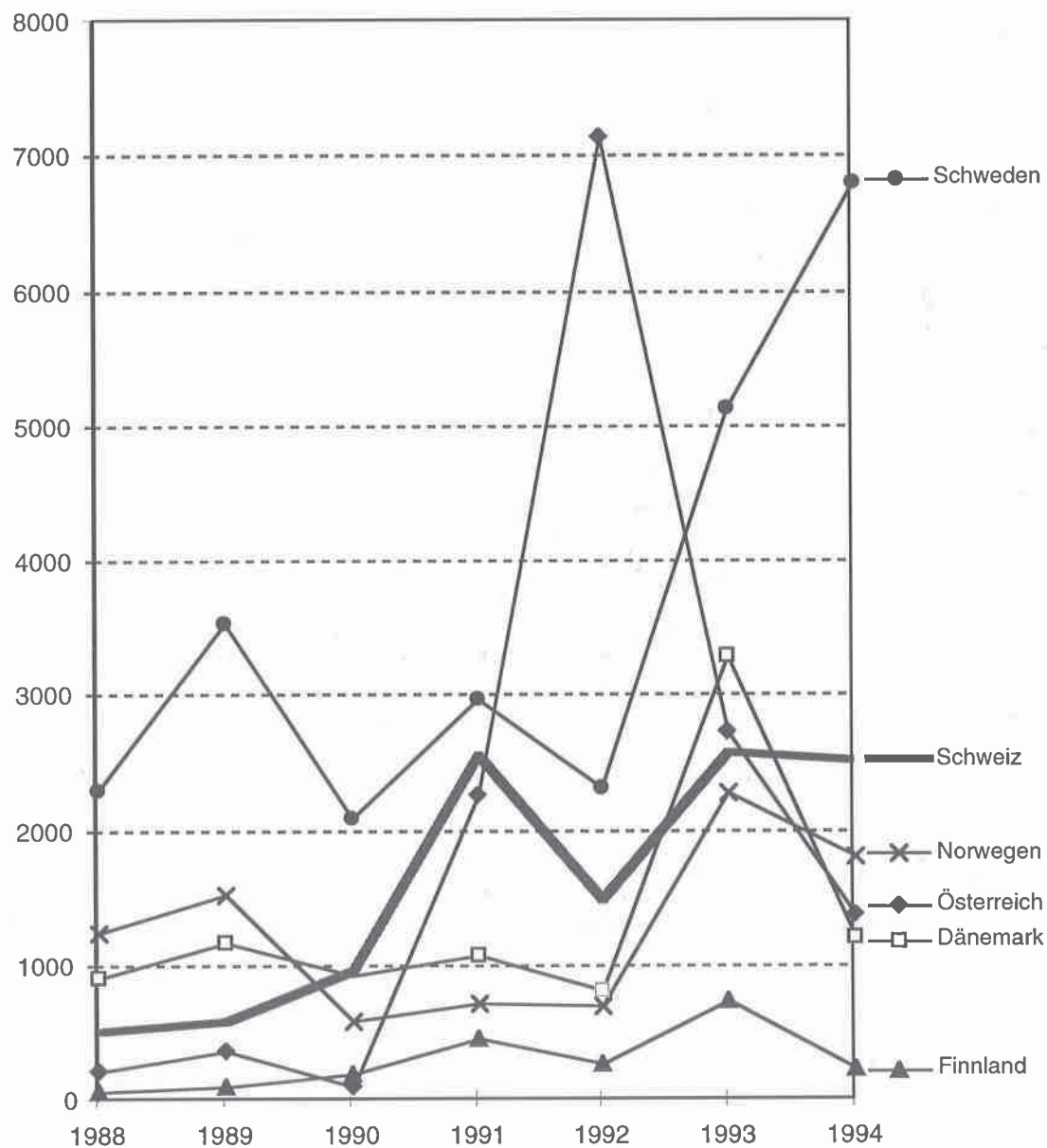
Graphik IV:
Entwicklung der Asylgesuche im Verhältnis zur
Bevölkerungsgrösse, 1990 bis 1993



Die Zahl der jährlich eingereichten Asylgesuche ist allerdings nicht besonders aussagekräftig, da insbesondere seit der Krise in Jugoslawien auch andere Formen der Aufenthaltsgewährung (vorläufige Aufnahme etc.) an Bedeutung gewannen. Die folgende Darstellung gibt einen Eindruck von der Gesamtzahl einreisender Flüchtlinge, unabhängig von ihrem späteren Aufent-

haltsstatus (Graphik VII). Es zeigt sich, dass die Schweiz wiederum mit Schweden zu den Ländern gehört, welche im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse am meisten Flüchtlinge aufnehmen.

Graphik VII:
**Anzahl jährlich aufgenommener Personen aus dem Flüchtlingsbereich*
pro Million Einwohner, 1988 bis 1994**



* Miteinbezogen werden Asylbewerber, vorläufig Aufgenommene, anerkannte Flüchtlinge, Kontingentsflüchtlinge, Familienzusammenführungen und humanitäre Aufenthaltserlaubnisse.

Die Berechnungen basieren auf den Zusammenstellungen von Michael Jandl. 1995. Structure and Costs of the Asylum Systems in Seven European Countries. Wien: ICMPD. Manuskript. S. IVf.

Um die Gesamtbelastung eines Staates abzuschätzen, ist es sinnvoll, nicht nur den jährlichen Zuwachs, sondern auch die kumulierte Gesamtzahl aller Personen im Asylsystem zu berücksichtigen.

sichtigen, d.h. inklusive Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene, Personen mit hängigem Asylgesuch, tolerierte, aber abgewiesene Asylbewerber etc. Auf der Basis der besten zur Zeit verfügbaren Datenzusammenstellung⁵⁴ lässt sich schätzen, dass die Schweiz im Jahre 1994 im Verhältnis zur Bevölkerungsgrösse eine verhältnismässig grosse Zahl von Flüchtlingen auf ihrem Territorium beherbergte (rund 1.6 Prozent der gesamten Wohnbevölkerung). Andere europäische Länder weisen bedeutend niedrigere (Italien, Frankreich, Grossbritannien), aber auch höhere Anteile auf (Deutschland und Schweden ca. 2%).

Aufs Gesamte betrachtet war die Schweiz also von der einsetzenden Asylummigration und den Folgen der Jugoslawienkrise ebenso stark betroffen wie andere europäische Länder mit einem rechtsstaatlich etablierten Asylverfahren und einer Tradition als Asylland. Sie gehört mit Schweden zu jenen Ländern Europas, welche die weltweite Flüchtlingsproblematik am direktesten zu spüren bekommen und die sich im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungsgrösse eher überdurchschnittlich am Burden sharing beteiligt haben.

Für das neuerliche Überdenken der schweizerischen Kontingentspolitik ist aber die Art und Weise, wie die staatlichen Akteure die Asylproblematik aus der nationalen Sicht wahrnehmen, von grösserer Relevanz als eine vergleichende Betrachtung der relativen Belastung, wie wir sie bisher vorgenommen haben. Diese Wahrnehmung wird u.a. auch von finanziellen Gesichtspunkten geprägt. Parallel zur wachsenden Zahl der Asylgesuche und zum Anwachsen der Vollzugsschwierigkeiten stieg das Budget des BFF von 150 Millionen Franken im Jahre 1986 auf rund 810 Millionen im Jahr 1995 an, wobei rund 85% der Ausgaben aus Fürsorgebeiträgen für Asylbewerber, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene bestehen. Angesichts der zunehmend ausser Kontrolle geratenden Defizite des Bundes setzten schliesslich ernsthafte Sparbemühungen ein, und auch das BFF sah sich zunehmendem Druck zur Kostenreduktion oder zumindest -stabilisierung ausgesetzt. Da die Kontingente eine der wenigen direkt steuerbaren Grössen im Asylbereich darstellen, deren Verringerung sich unmittelbar in einer Kostenreduktion niederschlägt, hat der Budgetdruck wahrscheinlich in direkter Art und Weise zum Überdenken der Kontingentspolitik mit beigetragen.

Die dritte hier zu diskutierende Entwicklung stellt der Krieg in Bosnien dar. Er trug die vermeintlich sich im Süden abspielenden Kleinkriege ethnonationalistischer Art, welche das Geschehen nach dem Ende der Blockkonfrontation bestimmten, mitten nach Europa hinein. Der Krieg in Bosnien warf deshalb die nach den Vietnam-Erfahrungen formulierte Politik des UNHCR sowie der meisten europäischen Aufnahmeländer über den Haufen. Sie hatte darin bestanden, keine massiven, gruppenweisen Wiederansiedlungen mehr vorzunehmen, sondern in erster Linie sorgfältig, auf Individualbasis ausgewählte humanitäre Einzelfälle sowie kleinere

Gruppen von Schutzbedürftigen zur Wiederansiedlung vorzusehen. Die Bosnienkrise bedeutet in gewissem Sinne die Rückkehr zur weitgehend politisch motivierten Gruppenaufnahme von Flüchtlingen ohne Prüfung der Einzelbedürfnisse. Zwar wird im Gegensatz zu Vietnam an einer Rückkehr der meisten Bosnienflüchtlinge festgehalten, doch scheint sich dies angesichts der politischen Entwicklungen in Bosnien als ausnehmend schwierig zu gestalten, so dass mit der De-facto-Ansiedlung einer grossen Zahl von Flüchtlingen gerechnet werden muss. Entsprechend nahm das Interesse der Aufnahmeländer an den vom UNHCR präsentierten Vorschlägen zu Wiederansiedlung aussereuropäischer Flüchtlinge ab.

Ende 1992 beschloss der Bundesrat, im Rahmen der Aktion Bosnien ehemaligen Lagerinsassen und Kriegsvertriebenen Asyl zu gewähren, ohne diese Aufnahmen den UNHCR-Kontingenten anzurechnen. Im Rahmen der "Aktion 200" wurden 200 Flüchtlinge, im Rahmen der "Aktion 1000/5000" 1000 Personen aufgenommen, welche das Recht auf Familiennachzug geltend machen können. Die Einreise und Betreuung dieser grossen Gruppe erfolgte über die bestehenden Zentren für Asylbewerber, welche von den Kantonen und Hilfswerken innerhalb kürzester Zeit zu Erstintegrationszentren für Flüchtlinge umfunktioniert wurden. Auf diese Weise machten die Behörden die Erfahrung, dass die Aufnahme von Flüchtlingen auch ohne Erstintegrationszentren für Kontingentsflüchtlinge machbar zu sein schien.⁵⁵

Vor dem Hintergrund dieser drei Entwicklungen und unter ständig sich verstärkendem innenpolitischen und finanziellen Druck modifizierte das BFF seine Kontingentspolitik in der Praxis, zunächst ohne eine entsprechende Grundsatzdiskussion zu führen. Dies hatte einige Konsternation und Verunsicherung sowohl bei den Hilfswerken als auch beim UNHCR zur Folge. Zunächst wurden mehrere Vorschläge der Hilfswerke/des UNHCR bezüglich der Aufnahme irakischer Kriegsgefangener sowie von Äthiopiern zurückgewiesen und lediglich die Aufnahme humanitärer Einzelfälle bewilligt. 1993 informierte das BFF, dass zukünftig nur noch humanitäre Einzelfälle und keine Gruppen aus Asien, dem Nahen Osten oder Afrika mehr aufgenommen würden, da auch zukünftig punktuelle und zeitlich befristete Hilfsaktionen in Europa (wie für Jugoslawien) vorgesehen seien – was *de facto* eine Aufgabe der 1989 neu formulierten Kontingentspolitik bedeutet hätte.⁵⁶

Weil die Hilfswerke jedoch auch für 1994 einen Vorschlag zur Aufnahme von somalischen, irakischen, iranischen sowie äthiopischen Flüchtlingen präsentierten, wurde im Sinne einer Kompromisslösung im Jahre 1994 beschlossen, 200 somalische Flüchtlinge aus Kenia aufzunehmen, wovon dann aber lediglich 50 eine definitive Bewilligung erhielten.⁵⁷ Von den vorgesehenen jährlichen Aufnahmen von 500 Flüchtlingen wurden bis 1994 lediglich die Hälfte tatsächlich durchgeführt, so dass der Bundesrat die Kontingente bis auf Ende '96 erstreckte. Die

Vorschläge des UNHCR wurden immer häufiger zurückgewiesen, u.a. auch deshalb, weil Personen aus Herkunftsländern zur Aufnahme vorgeschlagen wurden, welche die Schweiz als verfolgungssicher klassifiziert und in die bereits Rückschaffungen vorgesehen waren.⁵⁸ Bis 1996 kam die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen schliesslich fast ganz zum Erliegen: Im Frühjahr 1996 lehnte der Departementsvorsteher ein von Hilfswerken und BFF gemeinsam erarbeitetes Gesuch um die Aufnahme von 300 Irakern aus Saudiarabien ab, nachdem zuvor die Konferenz der Kantonalen Fürsorgedirektoren finanzielle Bedenken angemeldet hatte.⁵⁹

Die schwankende Politik liess eine mittelfristige Planung kaum zu, was teilweise erhebliche zeitliche Verzögerungen bei der Aufnahme und eine monatelange Unterbelegung der Erstintegrationszentren zur Folge hatte. Dies führte zu Motivationsproblemen bei den Mitarbeitern der Zentren, ständiger Unsicherheit und der Schwierigkeit, die ethno-spezifische Betreuung langfristig zu planen und das entsprechende Personal zu rekrutieren.

Entsprechend scheinen die Beziehungen zwischen SFH und BFF heute – im Vergleich zur Zeit der Formulierung der neuen Politik – eher angespannt zu sein. Die Art und Weise, wie die Konflikte ausgetragen werden, ist im Kontext der allgemeinen Beziehungsstruktur zwischen Bundesamt und Hilfswerken zu sehen.⁶⁰ Sie entsprechen dem schweizerischen korporatistischen Modell, das eine enge finanzielle, administrative und personelle Beziehung zwischen den Akteuren eines bestimmten institutionellen Bereichs vorsieht. So war der Direktor des BFF längere Zeit im Vorstand der SFH vertreten, und die Aktivitäten der Hilfswerke im Bereich Fürsorge, Integrationsmassnahmen, ethnospezifische Betreuung etc. werden vom BFF ebenso finanziert wie die Hilfswerkvertreter bei der Befragung von Asylbewerbern. Trotz der Abhängigkeitsverhältnisse vertreten SFH und BFF in der politischen Öffentlichkeit häufig konträre Auffassungen, etwa was die Zumutbarkeit der Rückkehr in Herkunftsländer anbelangt oder die Ausgestaltung des Asylgesetzes. Dabei hindert die wechselseitige Abhängigkeit jedoch ein allzu weites Auseinanderdriften der Positionen.

Vor diesem Hintergrund wird auch verständlich, dass die gegenwärtige Haltung der Hilfswerke aus einer Mischung von Kritik und Signalen der Kompromissbereitschaft besteht. Allerdings scheinen die Hilfswerke im Vergleich zur Krise vor einem Jahrzehnt viel deutlicher für die Fortführung der bisherigen Kontingentspolitik zu kämpfen.⁶¹ Von aussen betrachtet kann nicht beurteilt werden, ob dies mit einer Verbesserung der Integrationserfahrungen von Kontingentsflüchtlingen zusammenhängt, mit einer Verfestigung der Interessenstrukturen oder damit, dass die Hilfswerke gerade in schwierigen Zeiten und angesichts innenpolitischen Drucks einen Tatbeweis für die humanitäre Tradition der Schweiz erbringen möchten. Die Hilfswerke plädieren für eine strikte Trennung von Gewaltflüchtlingen (wie die im Rahmen der Aktion Bosnien auf-

genommenen Personen) und Kontingentsflüchtlingen.⁶² Während bei der Aufnahme von Gewaltflüchtlingen geographische Beschränkungen beispielsweise gemäss dem Drei-Kreise-Modell akzeptiert werden könnten, soll die Kontingentsflüchtlingspolitik universal bleiben. Eine Reduktion auf humanitäre Einzelfälle (Vulnerable groups) würde diesem Universalitätsgebot ebenfalls zuwiderlaufen.

Ungeachtet der perspektivischen Differenzen scheinen heute alle Akteure die Einsicht zu teilen, dass eine grundsätzliche Diskussion um die Zukunft der schweizerischen Kontingentspolitik angezeigt ist und dass auf der Grundlage einer gründlichen Situationsanalyse eine vernünftige Lösung gefunden werden kann. Als Zeichen eines Neuansatzes ist es zu werten, dass das BFF die Einsetzung einer paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe anregte, welche die Grundsätze einer zukünftigen Politik im Bereich der Kontingentsflüchtlinge erarbeiten soll.

Fazit 5

Die schweizerische Politik wies bis Ende des Vietnamkriegs zwei Komponenten auf. Einerseits folgte die Schweiz bei besonders dramatischen Flüchtlingskrisen den Appellen der internationalen Hilfsorganisationen und nahm in grosszügiger Art und Weise Flüchtlinge auf (beispielsweise aus Ungarn, Polen, Uganda und Tibet). Andererseits stellte sie dem UNHCR regelmässig Kontingente für die Aufnahme behinderter oder kranker Flüchtlinge zur Verfügung. Die Erfahrungen mit der Indochina-Aktion führten insofern zu einer graduellen Annäherung an die Politik anderer Länder, als auch die Schweiz die Integrationsperspektive von Flüchtlingen bei den Auswahlkriterien mitzuberücksichtigen begann.

Mit dem Ende des kalten Kriegs diversifizierte sich die globale Konfliktkonstellation und es entwickelten sich eine Reihe kleinerer Konfliktherde. Die Schweiz stellte fortan dem UNHCR auch ein Jahreskontingent für die Aufnahme von nicht-handicapierten Flüchtlingen zur Verfügung. Die neue Konzeption beinhaltete auch eine Institutionalisierung der Erstintegrationszentren und zog eine Professionalisierung der Betreuungsarbeit nach sich. Die neue Politik geriet jedoch wenige Jahre danach in eine Krise, ausgelöst durch die veränderte Gesamtsituation im Asyl- und Flüchtlingsbereich.

Aufs Gesamte hin betrachtet war die Schweiz von der einsetzenden Asyلمigration ebenso stark betroffen wie andere europäische Länder mit einem rechtsstaatlich etablierten Asylverfahren und einer Tradition als Asyl- und Flüchtlingsland. Sie gehört zu jener Gruppe europäischer Staaten, welche die weltweite Flüchtlingsproblematik und insbesondere die Folgen der Jugoslawienkrise besonders stark zu spüren bekommen, und hat sich bisher in Verhältnis zu ihrer Bevölkerungs-

grösse eher überproportional am Burden sharing beteiligt. Die finanziellen, innenpolitischen und asylpolitischen Konsequenzen dieser Entwicklungen scheinen der Grund dafür zu sein, dass die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen an Attraktivität einbüsste. Im Grunde genommen stellte die Jugoslawienkrise die neue Konzeption in Frage, lediglich kleinere Flüchtlingsgruppen aus den verschiedenen regionalen Konfliktregionen für eine Wiederansiedlung vorzusehen und zu diesem Zweck kleinere Kontingente zur Verfügung zu stellen.

Die nordischen Länder reagierten auf diese Problematik, indem sie innerhalb des Diskussionsrahmens des UNCHR ein Überdenken der bisherigen Praxis forderten. In der Schweiz drückte sich die Krise darin aus, dass die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen ins Stocken geriet und schliesslich praktisch zum Erliegen kam. Das Grundkonzept wurde mehrmals von verschiedenen Seiten in Frage gestellt, ohne dass eine neue Strategie formuliert worden wäre, so dass die tatsächlich verfolgte Praxis der letzten Jahre einer Stop-and-go-Politik gleicht. Schliesslich drängte sich aber eine Neukonzeption der schweizerischen Kontingentspolitik auf, und das Bundesamt für Flüchtlinge engagierte sich für die Einsetzung einer entsprechenden Arbeitsgruppe.

Welche Schlussfolgerungen können aus diesen Erfahrungen für die zukünftige Gestaltung der schweizerischen Kontingentspolitik gezogen werden? Einerseits spricht die Tatsache, dass die Schweiz von der Asylmigration und der jugoslawischen Flüchtlingsproblematik besonders betroffen ist, dafür, bezüglich der Aufnahme von grösseren Flüchtlingskontingenten eine Pause einzulegen, bis dass sich die Situation in Bosnien stabilisiert hat und zumindest ein Teil der in der Schweiz anwesenden Flüchtlinge zurückkehren kann. Im Sinne eines weltweiten Burden sharing, wie es das UNHCR propagiert, wäre die Schweiz bis zur Lösung der bosnischen Flüchtlingskrise ausgelastet. Sie könnte danach erneut darüber befinden, ob wieder regelmässig Kontingente für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen zur Verfügung gestellt werden sollen oder ob zur Praxis von vor 1989 zurückzukehren ist. Damals wurde jeweils als Reaktion auf einzelne Flüchtlingskrisen im Sinne von Spezialaktionen eine grössere Zahl von Flüchtlingen aufgenommen und parallel dazu regelmässige Jahreskontingente für handikaperte Flüchtlinge zur Verfügung gestellt.

Allerdings ist zu bedenken, dass auch andere Aufnahmeländer in ähnlichem Ausmass von der Asylkrise und den Folgen des bosnischen Krieges in Mitleidenschaft gezogen werden. Es ist deshalb nicht zuletzt aus aussenpolitischen Überlegungen (vgl. Kap. 5) angebracht, die Bereitschaft der Schweiz zu signalisieren, sich innerhalb des multilateralen Rahmens des UNHCR weiterhin für eine Lösung der Weltflüchtlingsproblematik einzusetzen. Auch während einer vorübergehenden Reduktion der Kontingente beispielsweise auf die Aufnahme humanitärer

Fälle wäre dieser politische Wille deutlich zu signalisieren. Die von den nordischen Ländern angeregte Suche nach Alternativen zur Wiederansiedlung im Westen könnte beispielsweise auch finanziell unterstützt werden. Zu den Alternativen gehören einerseits die Suche nach weiteren Aufnahmeländern, andererseits die verstärkten Bemühungen um eine Betreuung in den Erstasylländern.

Ebenfalls im Sinne einer solchen Signalsetzung wäre ferner zu prüfen, ob die Schweiz die Grundidee des von Schweden verfolgten Budgetmodells übernehmen könnte. Unter dem Budgetposten "Resettlement" wird die bisherige Kontingentspolitik weiter finanziert, aber auch die Einspeisungen in den UNCHR-Fonds zur Suche nach alternativen Lösungen sowie die Rückkehrprogramme für vorläufig Aufgenommene aus Ex-Jugoslawien. Eine zeitweilige Reduktion der Kontingente setzt aus dieser Sicht Mittel frei beispielsweise für die verstärkten Integrationsbemühungen in Erstasylländern, aber auch für die Bewältigung der bosnischen Flüchtlingsproblematik. Bei einer allfälligen Rückkehr einer grossen Zahl bosnischer Flüchtlinge können umgekehrt erneut regelmässige Kontingente für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen aus anderen Regionen zur Verfügung gestellt oder im Rahmen von Spezialaktionen einzelne Flüchtlingsgruppen aufgenommen werden.

Eine derartiges Modell würde gleichzeitig der globalen Konfliktkonstellation und deren asylpolitischen Konsequenzen Rechnung tragen. Denn die Jugoslawienkrise impliziert keinen grundsätzlichen Wandel dieser globalen Konfliktkonstellation. Sie ist die Folge eines typischen ethnonationalistischen Regionalkonflikts, welche die Stellvertreterkriege im Rahmen der Blockkonfrontation abgelöst haben. Eine neue Situation entstand lediglich aufgrund der geographischen Nähe des Konflikts zu Westeuropa. Die Grundüberlegungen, welche Ende der achtziger Jahre zur Formulierung der neuen Kontingentspolitik führten, sind deshalb weiterhin gültig. Das Modell der Denkpause – Substitution der Kontingente für Gruppenaufnahmen durch die Aufnahme von bosnischen Kriegsflüchtlingen resp. der Rückkehrhilfe – ist daher den gegenwärtigen asylpolitischen Realitäten am ehesten angepasst. Aus aussenpolitischer Sicht entscheidend ist, dass dieses Modell so konzipiert wird, dass es nicht als eine Verabschiedung der Schweiz aus der flüchtlingspolitischen Verantwortung der Staatengemeinschaft interpretiert werden kann.

7 Die Integrationserfahrung von Kontingentsflüchtlingen in der Schweiz: eine erste Annäherung

Verschiedentlich argumentierten Gegner der Kontingentspolitik, dass es sinnlos sei, Flüchtlinge mit grossen Anpassungsschwierigkeiten in die Schweiz zu holen, solange 85% der Asylgesuche abgelehnt würden. Die Integration im Erstasyland oder der Herkunftsregion wäre dagegen leichter zu bewerkstelligen. Noch einen Schritt weiter geht, wer einen Zielkonflikt zwischen humanitärer Universalität und den Integrationserfahrungen in der Schweiz postuliert: Die humanitäre Aufnahme von Flüchtlingen aus Erstasystaaten erscheint angesichts der grossen Integrationsschwierigkeiten und dem damit verbundenen Leiden als wenig human.⁶³

Es kann hier nicht darum gehen, grundsätzlich abzuschätzen, ob eine Wiederansiedlung in einem kulturell und sozialstrukturell völlig fremden Land überhaupt Sinn macht. Dies ist wohl ohne Rückgriff auf Werturteile auch nicht möglich. Wie soll das Leiden in einem Flüchtlingscamp gegen jenes der Entwurzelung in einem fremden Aufnahmekontext aufgerechnet werden? Es empfiehlt sich deshalb, die Diskussion auf der Ebene konkreter politischer Optionen zu führen: In welchem Fall von Massenflucht stellt eine Wiederansiedlung im Westen für welche Kategorien von Personen eine objektive wie subjektive Notwendigkeit dar? Gemäss den neuen Richtlinien des UNHCR sollten nur Personen für die Wiederansiedlung ausgewählt werden, für welche nach sorgfältiger Abklärung der Umstände keine andere Lösung in Sicht ist (Kap. 3.2). Die nordische Initiative könnte dazu geeignet sein, den selbstdeklarierten Prinzipien des UNHCR in seiner eigenen Praxis Nachachtung zu schaffen (Kap. 3.3).

Aufgrund dieser Vorüberlegungen werde ich die Integrationsfrage nicht grundsätzlich diskutieren, sondern mich auf eine Analyse der tatsächlich praktizierten Integrationsarbeit in der Schweiz beschränken. Dabei gilt es gleich an dieser Stelle zu betonen, dass es ohne aufwendige empirische Forschung nicht möglich ist, eine umfassende Beschreibung der Integrationsprozesse oder eine Analyse der Effektivität der Integrationshilfen zu geben. Die gesamte Integrationsthematik kann hier nur punktuell – nämlich bezogen auf den Arbeitsmarkt – und unsystematisch diskutiert werden. Das Kapitel enthält deshalb lediglich Hinweise zu den Handlungsspielräumen, welche bei der Formulierung einer zukünftigen Integrationspolitik gegeben sind; eine darüber hinausgehende, auf einer soliden Evaluation beruhende Diskussion konkreter Optionen ist in diesem Rahmen nicht zu leisten.

Die gegenwärtige Praxis sieht für Kontingentsflüchtlinge ein dreistufiges Integrationsverfahren vor – wie übrigens in vielen Ländern auch, welche auf dieser Ebene mit dem UNHCR zusammenarbeiten (vgl. Kap. 4.1). Während der ersten Phase werden die Flüchtlinge in sogenannten

Erstintegrationszentren während rund eines halben Jahres mit einer Landessprache sowie den Grundregeln des Alltagslebens in der Schweiz bekannt gemacht. In der zweiten Phase erfolgt nach einer Plazierung in einzelnen Kantonen die flüchtlingsspezifische Betreuung durch die Hilfswerke, deren Kosten vom Bund rückerstattet werden. Nach fünf Jahren schliesslich sind die Kantone für die fürsorgliche Betreuung von Flüchtlingen zuständig.

Während die erste Phase in der schweizerischen Praxis – im Gegensatz zu jener Dänemarks – Kontingentsflüchtlingen vorbehalten ist, entsprechen die zweite und dritte Phase dem Betreuungsangebot für alle übrigen anerkannten Flüchtlinge. Im Rahmen dieser Arbeit ist es deshalb sinnvoll, sich auf eine Evaluation der ersten Phase zu beschränken und lediglich einige Hinweise darauf zu geben, ob sich nach Abschluss der zweiten Phase die Integrationsperspektive von Kontingentsflüchtlingen von jener der nach einem individuellen Asylverfahren anerkannten Flüchtlinge systematisch unterscheidet. Schliesslich soll auch die Frage zumindest andiskutiert werden, inwiefern die Integrationserfahrung von Kontingentsflüchtlingen in der Schweiz von derjenigen in anderen Aufnahmeländern abweicht.

7.1 Grundkonzeption und Effektivität der Erstintegrationszentren

In den drei Erstintegrationszentren von Neuenegg, Morlon und Gersau werden ähnliche Integrationskonzepte vertreten und ähnliche Schulungs- und Animationsprogramme angeboten. Das seit 1993 existierende Zentrum von Gersau ist auf die Aufnahme von handicapierten Flüchtlingen spezialisiert und hat auch eine höhere Zahl entsprechender Fälle betreut. Grundziel der Erstintegrationszentren ist es, eine "sanfte Landung" in der schweizerischen Alltagswelt zu ermöglichen. Es soll ein geschützter Raum geboten werden, innerhalb dessen die wichtigsten (v.a. sprachlichen) Anpassungsschritte im Kreise von Personen derselben Herkunft vollzogen werden können, ohne dabei die eigene Kultur verleugnen zu müssen.

Der Angewöhnung an hiesige Lebensverhältnisse dienen intensive Sprachkurse (10 bis 20 Stunden pro Woche), die aktive Mitgestaltung des Alltagslebens im Zentrum sowie die Information über grundlegende Parameter des Lebens in der Schweiz (von der Benutzung von öffentlichen Transportmitteln bis zu jener von Bügeleisen oder Krankenkassenformularen). Darüber hinaus werden Animationsprojekte unternommen, welche u.a. erste Kontakte zur schweizerischen Bevölkerung ermöglichen sollen. Die Erfahrungen der verschiedenen Zentren sind insofern unterschiedlich, als sie in verschiedenem Masse betreuungsbedürftige Fälle aufgenommen haben. Die Betreuung insbesondere von kriegs-, folter- oder lagertraumatisierten Flüchtlingen (beispielsweise aus dem Irak) bereitet ohne entsprechendes Spezialangebot und -personal grosse Schwierigkeiten.

Kritisch anzumerken wäre, dass die Integrationskurse weitgehend auf jene Bereiche des Alltagslebens beschränkt bleiben (Zähneputzen, Vorteile des Halbtaxabonnements, Herkunft der Fürsorgegelder, Kleidungsgewohnheiten in der Schweiz etc.), welche aus der Sicht der tatsächlichen Integrationsprozesse kaum entscheidend sind – was nicht heisst, dass sie deswegen unnütz wären. Der gesamte Bereich des Arbeitslebens bleibt jedoch ausgespart, obwohl gemäss gesicherten Erkenntnissen der Migrationsforschung die Integration in den Arbeitsprozess der Schlüsselfaktor für die Integration in allen anderen Bereichen darstellt.⁶⁴ Es wäre deshalb sinnvoll, auch Informationen bezüglich zukünftiger Arbeitsmöglichkeiten, Techniken der Arbeitssuche, in Frage kommende Stellenprofile sowie evtl. sogar erste Berufserfahrungen zu vermitteln, auch um keinen falschen Eindruck von den hiesigen Verhältnissen zu geben. Ein Blick auf die Kurse in anderen Aufnahmелändern zeigt, dass beispielsweise in den USA, in Australien oder Japan bereits während der zweiten Hälfte des Aufenthalts in Erstintegrationszentren intensive Abklärungen über mögliche Arbeitsorte gemacht und obligatorische Kurse zur Arbeitssuche angeboten werden. Es versteht sich von selbst, dass derartige Angebote nur einen Sinn für Flüchtlinge haben, bei denen die Bewältigung traumatischer Erlebnisse oder medizinischer Probleme nicht im Vordergrund steht.

Dass dieser Bereich jedoch auch bei den nicht-handicapierten Fällen fast vollständig ausgespart bleibt, könnte mit der Arbeitsweise und Grundperspektive der Hilfswerke zusammenhängen: Da die Hilfswerke von derselben Finanzquelle wie die Flüchtlinge abhängen (BFF), wird bei der Integrationsarbeit vielleicht eher Wert auf eine Optimierung der Beziehung zu den betreuenden Institutionen gelegt, als auf den Austritt aus dem Hilfs- und Fürsorgesystem insgesamt.

Zudem erfolgt die Plazierung nicht gemäss den politisch-administrativen Kriterien des Fürsorgesystems, sondern gemäss jenen des Arbeitsmarktes (Verfügbarkeit einer Stelle).⁶⁵ In der Schweiz dagegen wird Plazierung an der fürsorgerischen Perspektive der Sozialintegration ausgerichtet: Flüchtlinge sollen dort plazierte werden, wo sie Verwandte oder Bekannte haben und insbesondere dort, wo sich eine Regionalstelle eines Hilfswerks bereit erklärt, die Betreuung eines Flüchtlings zu übernehmen. Dass das gegenwärtige Plazierungssystem verbessert werden könnte, zeigt sich auch darin, dass Flüchtlinge häufig dort untergebracht werden müssen, wo ein Hilfswerk eine Wohnung zur Verfügung stellen kann,⁶⁶ und nicht unbedingt dort, wo die Flüchtlinge selbst wohnen möchten oder ihre Integrationschancen am ehesten gegeben wären.

Eine systematische Evaluation der "Effektivität" der Zentren bei der Erfüllung der Erstintegrationsaufgabe fehlt bisher. Wir verfügen aber über eine ausgezeichnete Studie zu den Erfahrungen iranischer Flüchtlinge.⁶⁷ Sie vergleicht eine Gruppe von Kontingentsflüchtlingsen, welche das Erstintegrationszentrum Morlon durchlaufen hatten und danach häufig von den Angeboten

der Beratungsstelle für iranische Flüchtlinge Gebrauch machten, mit eine Gruppe von anerkannten Flüchtlingen, welche nicht über ein Integrationszentrum eingereist waren und auch von der Existenz der Beratungsstelle kaum wussten. In dieser Gruppe finden sich ebenfalls fast 50% Kontingentsflüchtlinge, von denen ein grosser Teil als medizinische Härtefälle aufgenommen wurde. Die beiden Gruppen sind hinsichtlich Familienstruktur, Alterszusammensetzung, Bildungsstatus, Einreisedatum und Fluchtgeschichte mehr oder weniger vergleichbar, auch wenn keine statistische Repräsentativität gewährleistet ist.

Auf der Basis dieser Studie muss die Integrationsleistung der Zentren und der ethno-spezifischen Beratungsstelle skeptisch beurteilt werden: Während von den Männern, welche über ein Integrationszentrum eingereist waren, nach fünf Jahren nur ein Drittel eine Arbeit gefunden hatte, sind es bei der Kontrollgruppe die Hälfte.⁶⁸ Entsprechend sind die Personen aus der Kontrollgruppe mit ihrer finanziellen Situation häufiger zufrieden. Auch was andere Integrationsindikatoren anbelangt, sprechen die Zahlen nicht für die Effektivität des Integrationszentrums: Die Kontrollgruppe schätzt ihre eigenen Sprachkenntnisse deutlich besser ein als die Flüchtlinge, welche über ein Integrationszentrum eingereist sind,⁶⁹ besucht weit weniger häufig Ärzte (obwohl die HC-Fälle zur Kontrollgruppe gehören),⁷⁰ fühlt sich psychisch besser⁷¹ und ist mit dem Wohnort weit häufiger zufrieden.⁷² Auch von den Flüchtlingen selbst wird die Nützlichkeit des Integrationszentrums eher zurückhaltend beurteilt, ein gewisser Nutzen wird ihnen allenfalls bezüglich Spracherwerb und dem Kennenlernen schweizerischer Mentalität zugesprochen.⁷³

Die Ergebnisse dieser Studie müssen allerdings in den richtigen Kontext gestellt werden. Erstens besitzt sie keine statistische Repräsentativität, und die Unterschiede zwischen den Gruppen können deshalb nicht auf ihre Signifikanz hin untersucht werden.

Zweitens ist das deprimierende Bild, welches die Studie vom Integrationsprozess von Flüchtlingen zeichnet, insofern zu relativieren, als Personen iranischer Herkunft im Vergleich zu anderen Flüchtlingsgruppen⁷⁴ etwa auf dem Arbeitsmarkt mit besonderen Schwierigkeiten zu kämpfen haben.⁷⁵ Dies könnte mit der schichtspezifischen Zusammensetzung der iranischen Flüchtlingsgruppe, den entsprechenden Erwartungen an eine Tätigkeit in der Schweiz und den damit in Widerspruch stehenden Realitäten des schweizerischen Arbeitsmarktes zusammenhängen sowie mit der kulturspezifischen Art, auf diese Problematik zu reagieren. Die Integrationserfahrung beispielsweise der vietnamesischen Kontingentsflüchtlinge ist dagegen vergleichsweise besser verlaufen. Wir vermuten, dass in Vietnam kein mit dem Iran vergleichbares Netz klientelistischer Beziehungen zum Staatsapparat existierte, über welche in der Mittel- und Oberschicht Arbeitsplätze und Privilegien verteilt werden. Entsprechend unterschiedlich sind die

Erwartungen an die betreuenden Institutionen in der Schweiz. Vietnamesen schätzen den Geichtsverlust bei Abhängigkeit vom Gaststaat häufig grösser ein als bei Aufnahme einer schlecht bezahlten und untergeordneten Tätigkeit mit niedrigem Sozialprestige.⁷⁶

Viertens gilt es in Erinnerung zu rufen, dass die Erstintegrationszentren lediglich "eine sanfte Landung" bezwecken und es deshalb völlig verfehlt wäre, zu erwarten, dass mit einer sechsmonatigen Intensivbetreuung die grundsätzlichen Schwierigkeiten gemeistert werden könnten, die teilweise schwerst traumatisierten Menschen beim Aufbau einer neuen Existenz in einer völlig neuen Umgebung entgegenstehen. Überhaupt wäre es abwegig, als Ziel eines Integrationsprozesses die vollständige ökonomische Unabhängigkeit aller Flüchtlinge zu setzen. Eine derartige Zielsetzung ginge an den Realitäten des Wiederansiedlungsprozesses vorbei.

Auf der anderen Seite bedeutet das bisher Gesagte aber auch, dass für die Erstintegrationszentren nicht deren besondere Effektivität spricht, sondern lediglich organisatorische und ggf. finanzielle Argumente: Eine Einführung in eine Landessprache und in die Regeln des schweizerischen Alltagslebens ist gruppenweise einfacher zu geben als durch Einzelbetreuung. Bei einer Vollauslastung der drei Erstintegrationszentren kostet ein sechsmonatiger Aufenthalt pro Person ca. 18'000 Franken, Sprach- und Orientierungskurse inbegriffen. Inwiefern die Erstintegration via Direktplazierung oder über die kantonalen Zentren für Asylbewerber – wie bei den im Rahmen der Aktion Bosnien Aufgenommenen – eine kostengünstigere Variante darstellt, wäre im Detail abzuklären. Dabei wäre aber auch Qualitätsvergleichen eine grosse Bedeutung zuzumessen.

Auf einer noch grundsätzlicheren Ebene ist zu fragen, wie gross die Wirkung von Integrationshilfen überhaupt sein kann. Gemäss einer Reihe von kanadischen Studien hat die Art und Weise der Integrationsarbeit (in Kanada: unterschiedliche Sponsoring-Systeme) keinen grossen Einfluss auf den Integrationsprozess selbst: weder auf die subjektive Befindlichkeit, noch auf die sozio-kulturelle Eingliederung, noch auf die Einbindung in den Arbeitsprozess.⁷⁷ Entscheidend sind Faktoren wie der Bildungsstand, das Alter sowie die psychische Gesundheit und Adaptabilität einer Person. Eine substantielle Verbesserung der Integrationserfahrung ist also höchstens über eine Revision der Aufnahmekriterien zu erreichen.

Handlungsmöglichkeiten bestehen aber auch auf anderen Gebieten: Ein zentrales Problem für die berufliche Integration stellt erfahrungsgemäss die Nichtanerkennung ausländischer Diplome dar – eine Problematik, die selbstverständlich nicht nur Flüchtlinge betrifft. Es wäre zu überlegen, ob im Sinne der niederländischen Praxis nicht ein variabler Umrechnungsschlüssel zu finden wäre, gemäss dem ausländische Diplome je nach Ausbildungsdauer, erworbenen Fähigkeiten, Curricula etc. in schweizerische "übersetzt" werden können. Dies würde den sozialen

Abstieg zumindest teilweise abzufedern helfen. Vorbild einer solchen Lösung könnte das Abkommen mit der EU bilden, das derzeit auf dem Brüsseler Verhandlungstisch liegt.

7.2 Die Integrationsperspektiven von Kontingentsflüchtlingen und anderen anerkannten Flüchtlingen im Vergleich

Im Rahmen einer Gesamtevaluation der bisherigen Politik stellt sich die Frage, wie es mit der Integrationsperspektive für Kontingentsflüchtlinge nach Ende der zweiten Phase bestellt ist, also nachdem sie die flüchtlingspezifischen Betreuungsinstitutionen durchlaufen haben. Vom Grad der Integration hängt die mittel- und langfristige Kostenbelastung und zumindest teilweise die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung ab.

Eine systematische Beurteilung der Integrationserfahrung ist schwierig zu bewerkstelligen, da entsprechende Forschungen und Daten fehlen. Es ist aber auf der Grundlage einer anderen Studie des Schweizerischen Forums für Migrationsstudien wenigstens möglich, die Arbeitsintegration von Kontingentsflüchtlingen mit derjenigen von anderen Flüchtlingsgruppen zu vergleichen. Auf diese Weise lässt sich beurteilen, ob die im Rahmen einer aktiven Flüchtlingspolitik in die Schweiz aufgenommenen Personen gegenüber anderen Flüchtlingsgruppen eher grössere oder geringere Schwierigkeiten haben, sich in der Schweiz zu reorientieren und ein neues Leben aufzubauen.

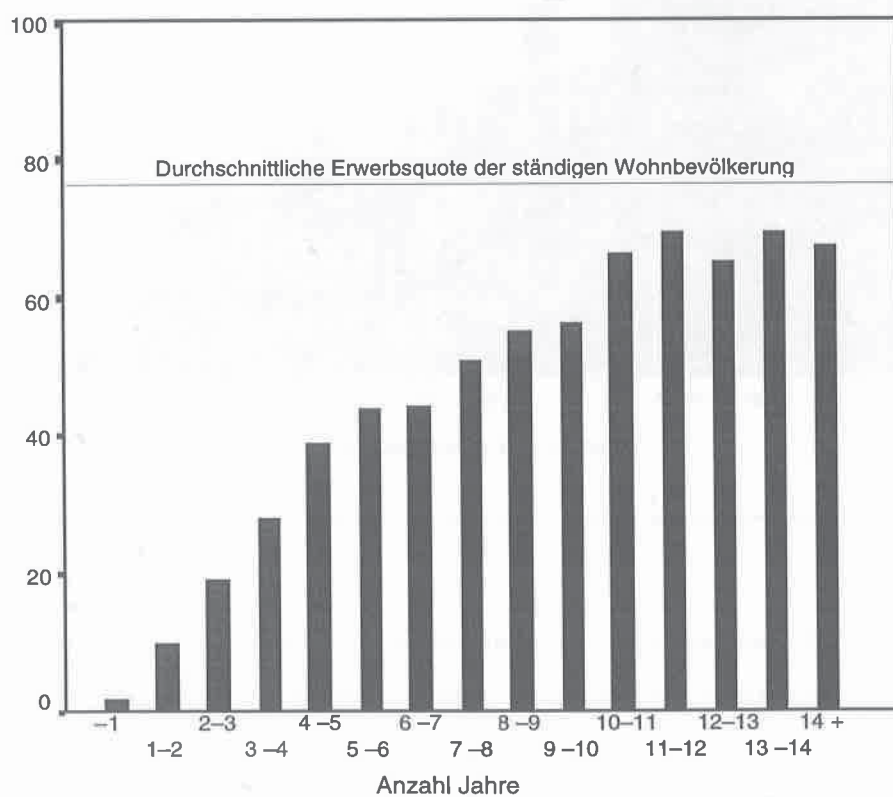
Die Erwerbstätigkeit stellt den einzigen Integrationsindikator dar, der in den Statistiken des Bundesamtes für Ausländerfragen (ZAR) erfasst wird. Am einfachsten ist es, verschiedene Erwerbsquoten miteinander zu vergleichen, d.h. die Anteile der fest Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Um zu aussagekräftigen Resultaten zu gelangen, muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Erwerbsquote auch von der altersmässigen Zusammensetzung einer Gruppe zusammenhängt (bei Personen über fünfzig ist eine berufliche Neuorientierung in der Schweiz kaum mehr möglich), vom Anteil Frauen, von der Dauer des Aufenthaltes in der Schweiz (welche einen grossen Einfluss auf die Chance hat, eine Arbeit zu finden und zu behalten) sowie vom Wohnkanton, dessen Arbeitsmarkt unterschiedlich aufnahmefähig ist. Um den relativen Einfluss all dieser Faktoren gegeneinander abzuwägen, kann das statistische Verfahren der sogenannten Regressionsanalyse verwendet werden.

Wir verglichen mit Hilfe dieser Methode die Erwerbsquoten von Personen, die seit den fünfziger Jahren im Rahmen grösserer Kontingente aufgenommen wurden, mit jenen der übrigen anerkannten Flüchtlinge in der Schweiz. Aufgrund des Einreisedatums, das im ZAR erfasst ist, liessen sich zumindest die grössten Gruppen von Kontingentsflüchtlingen (aus Vietnam, Ungarn, Polen, Chile, Uganda, dem Iran und Irak)⁷⁸ eruieren. Die statistische Analyse kommt zum

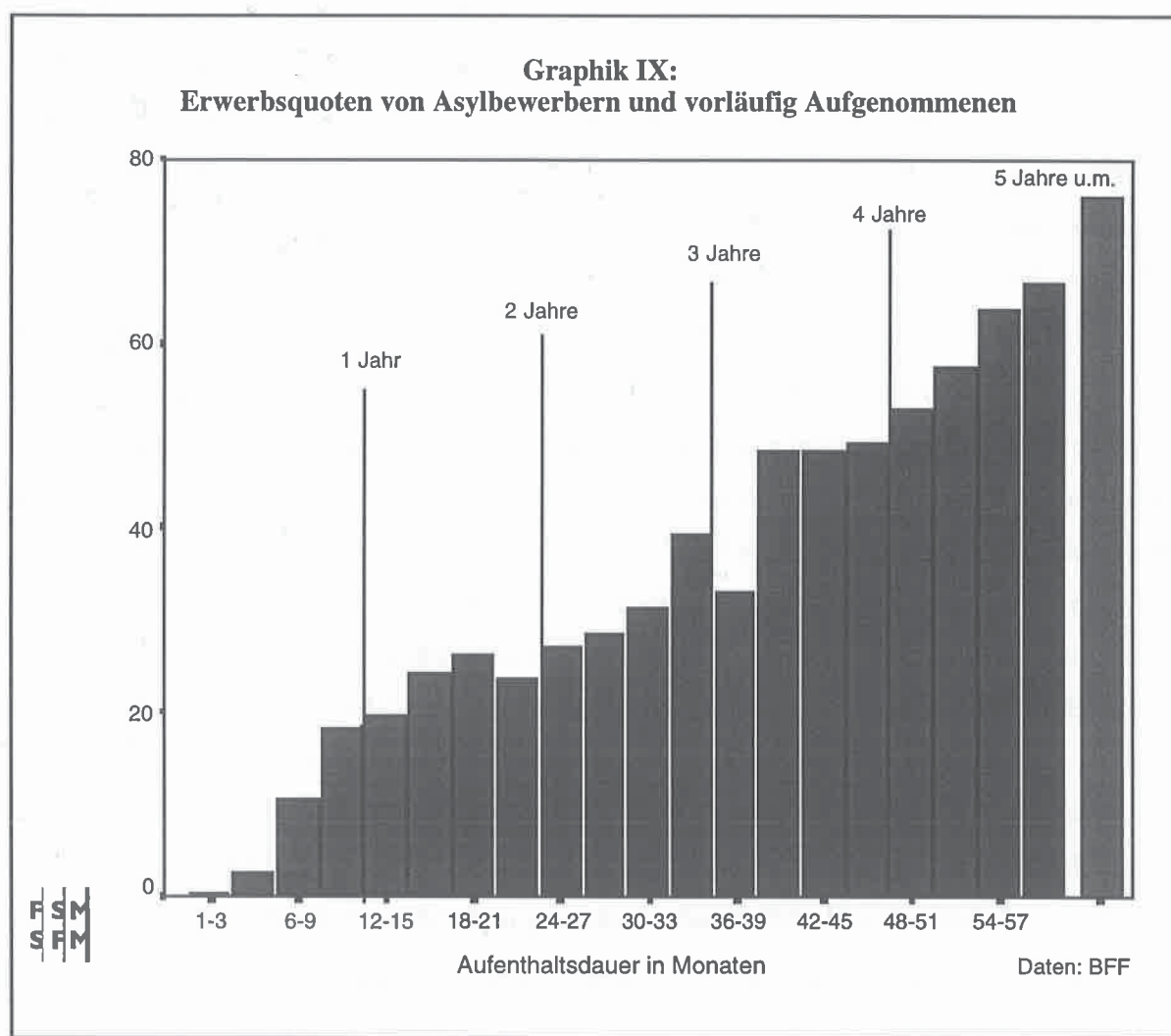
Schluss, dass keine signifikanten Unterschiede zwischen der Erwerbsquote von Kontingentsflüchtlings und jener von anderen anerkannten Flüchtlingen bestehen, weshalb die Berechnungen hier nicht im einzelnen wiedergegeben werden. Das Resultat ist insofern erstaunlich, als sich unter den Kontingentsflüchtlings ja ein hoher Anteil an behinderten, kranken oder traumatisierten Menschen befindet.

Die langfristigen Integrationsperspektiven von Kontingentsflüchtlings und anderen Gruppen anerkannter Flüchtlinge sind also fast identisch. Wir können deshalb auf die Resultate der erwähnten Studie des SFM zurückgreifen, um den Integrationsprozess näher zu beschreiben. Beschränken wir uns wiederum auf die Erwerbsquoten als einzigem Indikator, über den wir zuverlässige Daten verfügen, so ist festzustellen, dass der Prozess der Arbeitsintegration bei Flüchtlingen sehr viel Zeit beansprucht. Bis eine mit der gesamten Wohnbevölkerung vergleichbare Partizipation in der Arbeitswelt erreicht ist, vergehen rund 10 Jahre, wie die folgende Graphik⁷⁹ zeigt. Gemäss der zitierten Studie kommt dem Zeitfaktor selbst dann die entscheidende Bedeutung für die Arbeitsintegration zu, wenn wir berücksichtigen, dass im Laufe der Zeit Gruppen unterschiedlicher Herkunft ins Land einreisen – dass beispielsweise die meisten Flüchtlinge vor der Vietnamkrise europäischer Herkunft waren.

Graphik VIII:
Erwerbsquoten von Flüchtlingen gemäss Aufenthaltsdauer in der Schweiz



Dass die Schwierigkeiten im Zuge des Integrationsprozesses nicht direkt mit dem Grad der "kulturellen Distanz" zusammenhängen, sondern vielmehr mit der besonderen Situation von Flüchtlingen, zeigt der Vergleich mit demselben Prozess bei Asylbewerbern und vorläufig Aufgenommenen: Hier sind vergleichbare Zahlen bereits nach fünf Jahren erreicht, der Integrationsprozess läuft m.a.W. bedeutend schneller ab (obwohl mehr Asylbewerber von ausserhalb Europa stammen als Flüchtlinge).⁸⁰



Für die vergleichsweise grösseren Schwierigkeiten von Flüchtlingen können verschiedene Faktoren verantwortlich gemacht werden: vermehrte Traumatisierungen und andere erschwere biographische Hintergründe, die unterschiedlichen Fluchtmotive, sowie vor allem die verschiedenen Anreizstrukturen der Fürsorgesysteme für Asylbewerber und anerkannte Flüchtlinge. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass mit jeder Verschärfung der Bestimmungen zur

Asylgewährung tendenziell Personen mit grösseren Integrationsschwierigkeiten als Flüchtlinge anerkannt werden. Eine präzisere, über diese Hypothesen hinausgehende Erklärung ist ohne zusätzliche und systematische Forschung nicht zu wagen.

7.3 Der Integrationsprozess im internationalen Vergleich

Wir können die Integrationserfahrung von in der Schweiz angesiedelten Kontingentsflüchtlingen auch mit jener in anderen Aufnahmeländern vergleichen. Fällt die Eingliederung in der Schweiz leichter oder schwerer als in anderen Gesellschaften? Die Gruppe der vietnamesischen Flüchtlinge eignet sich aufgrund der grossen Zahl und geographisch breiten Streuung für einen solchen Vergleich. Eine systematische Evaluation der umfangreichen diesbezüglichen Literatur wurde allerdings bisher nicht geleistet⁸¹ und geht über den Rahmen der vorliegenden Studie hinaus. Es sei hier nur ansatzweise ein Vergleich mit den klassischen Einwanderungsländern gewagt. Die Erfahrungen in den übrigen europäischen Staaten dürften sich kaum wesentlich unterscheiden.⁸² Als Vergleichsbereich eignet sich wiederum die Arbeitswelt, da hier die Daten am ehesten zueinander in Beziehung gesetzt werden können.

Laut einer repräsentativen Studie erhielten in Australien 17% aller Vietnamesen (bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 6 Jahren) in der einen oder anderen Form Wohlfahrtsunterstützung. Sie waren zwar dreimal so häufig arbeitslos wie in Australien Geborene, ihre Erwerbsquote lag aber nur um rund 6% niedriger (52%) als diejenige der Alteingesessenen.⁸³ Ähnliches ist aus Kanada⁸⁴ und den USA⁸⁵ zu berichten, wo nach fünfjährigem Aufenthalt lediglich noch 28% der wiederangesiedelten Vietnamesen eine finanzielle Unterstützung durch die Regierung erhielten (Ausbildungsstipendien und Unterstützung für medizinische Betreuung inbegriffen). In der Schweiz liegt die Erwerbsquote der Indochinaflüchtlinge dagegen selbst bei durchschnittlich über 10-jährigem Aufenthalt (1995) mit rund 57% um 20% unter derjenigen der ständigen schweizerischen Wohnbevölkerung. Die Arbeitslosigkeit liegt allerdings laut Auskunft des BIGA nur wenig über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt.⁸⁶

Diese Zahlen müssen im Kontext der jeweiligen Fürsorge- und Migrationssysteme interpretiert werden. Alle klassischen Einwanderungsländer berücksichtigen erstens bei der Auswahl von Kontingentsflüchtlingen auch eigentliche Immigrationskriterien, d.h. sie betonen die berufliche Integrationsfähigkeit der Flüchtlinge. Zweitens stehen alle Einwanderungsländer in der angelsächsischen Tradition von Wohlfahrtssystemen. Diese beruhen nicht auf der Idee der Egalisierung der Lebenschancen aller Bürger und der Gewährung eines Rechts auf einen minimalen Lebensstandard für alle, wie die europäischen Wohlfahrtsstaaten, sondern unterscheiden zwischen "deserving poor" und "underserving poor". Nur die letzteren, welche ohne eigenes

"Verschulden" in Schwierigkeiten geraten sind (wie alleinerziehende Mütter, Witwen, Kranke und Alte), sollen vom Staat unterstützt werden. Drittens sind die Arbeitsmärkte in den Immigrationsländern weit flexibler und offener. Die Arbeitslosenquoten von Einwanderern liegen insgesamt nur wenig höher oder zeitweise gar unter jener der Alteingesessenen, während sie in europäischen Ländern zwei- bis dreimal so hoch ausfallen.⁸⁷

Fazit 6

Die Integrationsbetreuung von Kontingentsflüchtlingen erfolgt in drei Stufen: Zunächst werden die Personen in einem Erstintegrationszentrum während eines halben Jahres in einer Landessprache unterrichtet und in die Grundgegebenheiten des hiesigen Alltagslebens eingeführt. Nach der Plazierung in einem Kanton übernimmt ein Hilfswerk die individuelle Integrationshilfe auf derselben Basis wie bei den über das Asylverfahren anerkannten Flüchtlingen. Nach fünf Jahren sind die Kantone für die Betreuung der Flüchtlinge zuständig.

Auf der Basis einer vergleichenden Studie kann der Schluss gezogen werden, dass die Erstintegrationszentren keinen Einfluss auf die mittelfristigen Integrationschancen von Kontingentsflüchtlingen haben. Für eine Fortführung von Erstintegrationszentren spricht dagegen, dass sie es erlauben, Sprach- und Orientierungskurse gruppenweise zu erteilen und die Plazierung sorgfältig vorzubereiten. Um frühzeitig Assistentialismus und Klientelisierung zu vermeiden, könnten bereits während des Aufenthaltes in den Zentren auch Vorbereitungen auf die Arbeitsuche getroffen werden. Eine Plazierung weniger gemäss dem Wohnungsangebot der Hilfswerke, sondern vielmehr gemäss zukünftigen Integrations- und Arbeitschancen⁸⁸ wäre ebenfalls zu empfehlen, zumal die Arbeitsintegration allen bisherigen Studien zufolge der Schlüsselfaktor für eine befriedigende Situation in sämtlichen anderen Bereichen darstellt. Ein entscheidender Fortschritt würde auch erzielt, wenn für das Problem der Anerkennung von Diplomen eine Lösung gefunden werden könnte.

Eine erste, vorläufige Analyse kommt zum Schluss, dass es um die Arbeitsintegration von Kontingentsflüchtlingen nicht schlechter bestellt ist als um jene von anderen anerkannten Flüchtlingen, allerdings bedeutend schlechter als um jene von Asylbewerbern. Der Aufbau eines neuen Lebens und die Einbindung in die Arbeitswelt stellt bei Flüchtlingen einen sehr langwierigen Prozess dar und erfolgt auch bei befriedigender Arbeitsmarktlage erst nach rund zehn Jahren. Angesichts dieser Tatsache sollte man sich vor Illusionen betreffend der Effektivität von Integrationshilfen hüten. Eine grundlegende Verbesserung der Integrationschancen wäre lediglich bei einer konsequent an Einwanderungskriterien orientierten Auswahl von

Kontingentsflüchtlingen zu erreichen sowie durch eine Reorganisation von Arbeitsmärkten und Fürsorgesystemen beispielsweise nach angelsächsischem Muster. Beides kommt vor dem Hintergrund der politischen Verhältnisse in der Schweiz wohl nicht in Frage und entspricht nicht dem bisherigen Sinn und Zweck der schweizerischen Kontingentspolitik. Dies heisst allerdings nicht, dass zukünftig der Integrationsperspektive bei der Aufnahme von Flüchtlingen nicht eine vermehrte Bedeutung zukommen könnte.

8 Kostenschätzung

Die Integrationsproblematik hängt unmittelbar mit der Kostenfrage zusammen, da sich Integrationsschwierigkeiten direkt in höheren Fürsorgekosten niederschlagen. Wer im Zusammenhang mit Flüchtlingen von Kosten spricht, setzt sich schnell dem Vorwurf der Amoralität aus. In der Tat sind zumindest gemäss dem westeuropäischen Menschenrechtsverständnis keine Kosten zu hoch, um Menschenleben zu retten oder unwürdige Lebensumstände zu beseitigen. So werden in der westlichen Medizin zur Verlängerung eines einzelnen Lebens enorme Summen ausgegeben, was grundsätzlich von niemandem in Frage gestellt wird. Auf der anderen Seite ist es jedoch angesichts der knappen Mittel im Verhältnis zum Weltelend auch legitim, nach den Opportunitätskosten einer gewissen Form humanitärer Politik zu fragen: Wem und wie vielen Menschen kann nicht geholfen werden, wenn wir uns entschliessen, gerade diesen zu helfen? Im Sinne einer solchen Abwägung wird im folgenden versucht, die Gesamtkosten der bisherigen Kontingentspolitik abzuschätzen.

Das Asylgesetz regelt, dass Flüchtlinge bis zur Niederlassung vom Bund fürsorgerisch betreut werden (Art. 31 AsylG), wobei die Hilfswerke oder ein Kanton die Fürsorgeleistungen ausrichten und vom Bund rückerstattet bekommen. Allerdings kann der Bundesrat laut Art. 31 Abs. 4 AsylG auch bestimmen, dass der Bund für die Fürsorge von betagten oder behinderten Flüchtlingen auch nach der Niederlassung aufkommt. Art 44. der Asylverordnung 2 hält fest, dass der Bund für Flüchtlinge, die im Rahmen des UNHCR-Sonderprogramms für Behinderte ins Land kamen oder in einer Flüchtlingsgruppe einreisten und krank, alt oder behindert waren sowie für alleinstehende Kinder und Jugendliche die Fürsorgekosten auch nach der Niederlassung übernimmt.

In der Periode von 1989 bis 1996 nahm die Schweiz 2835 Flüchtlinge in Anwendung von Art. 22 AsylG auf. In dieser Zahl sind die bosnischen Flüchtlinge, welche im Rahmen der Aktion Bosnien aufgenommen wurden, mitberücksichtigt. 391 Personen reisten als handycapierte Flüchtlinge (inklusive Familienangehörige) ein. Über die Gesamtkosten können nur grobe Schätzungen gemacht werden – eine Kostenaufstellung gemäss den tatsächlich ausbezahlten Beträgen wird aufgrund des Modus der Kostenrückerstattung nicht geführt.

Die Fürsorgeauslagen für handycapierte Flüchtlinge, für welche der Bund zuständig bleibt, wurden dagegen eigens für diese Studie vom BFF zusammengestellt. Für die übrigen Kategorien von Kontingentsflüchtligen hat Jean-Daniel Bise vom BFF eine zufällige Auswahl von 150 Dossiers (insgesamt 589 Personen) getroffen und die rückerstatteten Kosten ermittelt.

Wir haben zwei Schätzmethoden verwendet, um die Fürsorgebeiträge an nicht-handicapierete Kontingentsflüchtlinge zu berechnen:

- Auf der Basis der Stichprobe lassen sich die durchschnittlichen Vollunterstützungskosten pro Jahr und Person zwischen 1989 und 1996 mit 11'500 Franken beziffern. Eine andere, weniger präzise Schätzung des BFF kommt auf der Grundlage von Gesamtkostenrechnungen auf Vollunterstützungskosten pro Person von 13'750 Franken für 1994.⁸⁹ In dieser Zahl sind im Gegensatz zur ersten die Betreuungskosten miteinbezogen. Wir gehen im folgenden von durchschnittlichen Vollunterstützungskosten von 12'000 Franken aus. Um die Fürsorgekosten zu berechnen, ist zu berücksichtigen, dass erwerbstätige Flüchtlinge keine Fürsorgegelder beziehen. Die Erwerbsquoten von Kontingentsflüchtlingen können wir aufgrund der zitierten Studie des SFM sehr zuverlässig schätzen. Allerdings lässt sich nicht direkt auf die Abhängigkeit vom Fürsorgesystem schliessen, da eine erwerbstätige Person weitere Familienmitglieder unterstützen kann. Wir sind von der Hypothese ausgegangen, dass eine verheiratete erwerbstätige Person zwei weitere unterstützt. Der durchschnittliche Anteil verheirateter Personen ist bekannt (er beträgt 44%).
- Aufgrund der zufälligen Auswahl von jeweils ca. einem Drittel der Dossiers, welche vom BFF ausgewertet wurden, lassen sich die gesamten angelaufenen Kosten pro Einreisejahr berechnen: Die Kosten der Stichprobe werden durch die Zahl der darin enthaltenen Person dividiert und mit der Zahl der in diesem Jahr insgesamt eingereisten Flüchtlinge multipliziert. In dieser Rechnung *nicht* berücksichtigt wird, dass die Fürsorgekosten der 1989 eingereisten Personen seit ca. 1994 von den Kantonen getragen werden, jene der 1990 eingereisten Gruppe seit ca. 1995. Deshalb dürften die Schätzungen für diese beiden Gruppen deutlich unter jenen zu liegen kommen, welche sich gemäss der ersten Methode ergeben.

Mit Hilfe dieser zwei völlig unterschiedlichen Schätzmethoden kommen wir zu erstaunlich ähnlichen Resultaten. Die Aufstellung auf der nächsten Seite gibt die Fürsorgekosten von Kohorten wieder, d.h. die Unterstützungsleistungen, welche für die 1989 eingereiste Gruppe bis 1996 ausgegeben wurden, für die 1990 eingereiste Gruppe bis 1996 etc. (Tabelle 1).

Aufgrund dieser Schätzung kostete die gruppenweise Aufnahme von 2835 Flüchtlingen gemäss Art. 22 AsylG seit 1989 zwischen 140 und 150 Millionen Franken. Darin inbegriffen sind die rund 1700 Flüchtlinge, welche im Rahmen der Bosnien-Aktionen aufgenommen wurden. Nicht einberechnet sind erstens die allgemeinen Betreuungs- und Beratungskosten, zweitens die Kosten für die Aufnahmeinfrastruktur der bosnischen Flüchtlinge. Drittens sind andere Kostenträger wie die Krankenkassen und die Invalidenversicherung nicht berücksichtigt. Die IV übernimmt bei handicaperten Personen die Kosten ab dem fünften Jahr. Die entsprechen-

den Beträge für die im Jahre 1989 und 1990 eingereisten Gruppen handicapierter Flüchtlinge werden in der obigen Kostenaufstellung nicht berücksichtigt. Viertens gelangt über den Familiennachzug ausserhalb der Kontingente eine grössere Zahl von Personen in die Schweiz, die in unserer Schätzung nicht einbezogen werden. Beispielsweise betrug im Fall der Sonderaktion für 200 bosnische Flüchtlinge die Gesamtzahl der Aufgenommenen laut BFF schliesslich 806 Personen. Es handelt sich also um eine sehr konservative Schätzung.

Tabelle I: Geschätzte Kosten der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen seit 1989

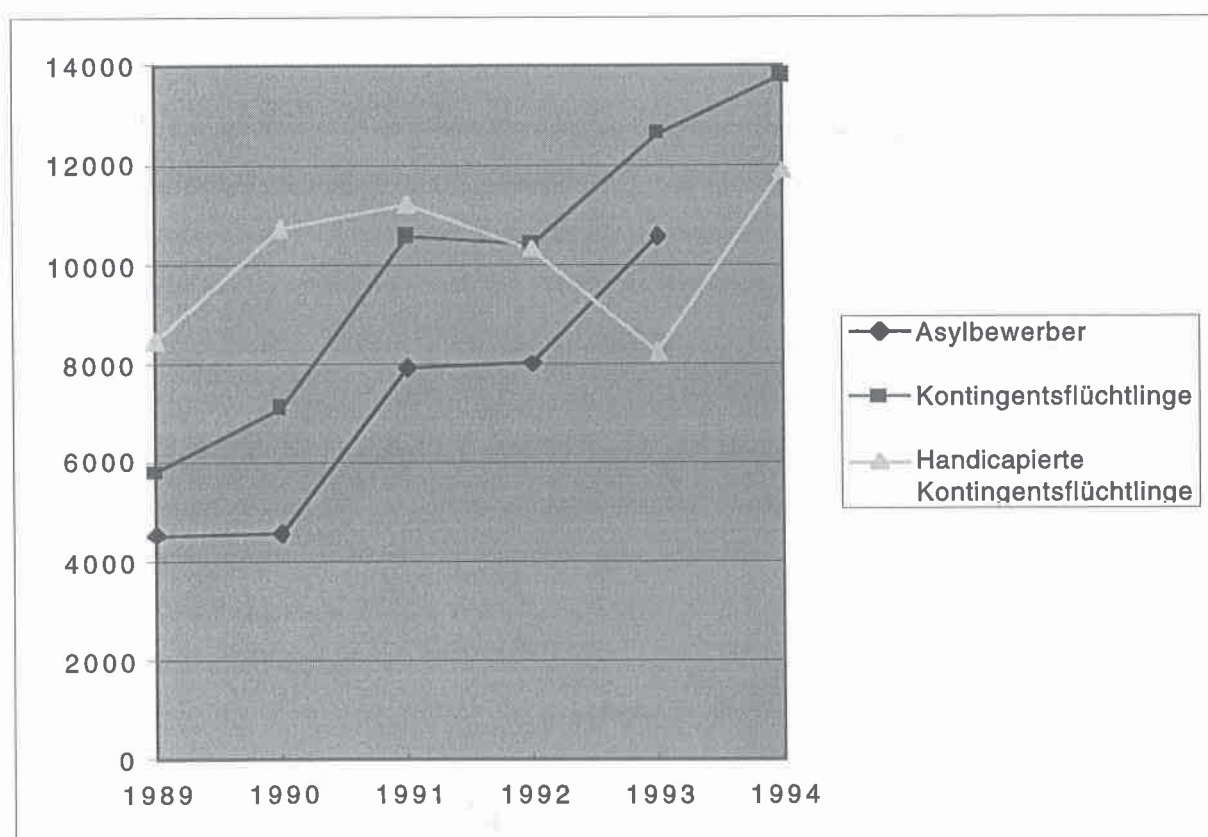
Einreisejahr	Tatsächliche Unterstützungskosten bis 1996 für handicapierte Flüchtlinge (Zahl der Personen in Klammern)	Schätzung aufgrund Stichprobe: Unterstützungskosten bis 1996 für übrige nach Art. 22 AsylG aufgenommene Flüchtlinge (Zahl der Personen in Klammern)	Schätzung aufgrund Erwerbsquoten: Unterstützungskosten bis 1996 für übrige nach Art. 22 AsylG aufgenommene Flüchtlinge (Zahl der Personen in Klammern)	Jährliche Betriebskosten der drei Erstintegrationszentren (aufgrund der Budgets 1996)
1989	3'321'403 (49)	5'238'569 (129)	8'088'486 (129)	
1990	6'476'340 (86)	9'692'013 (226)	13'191'526 (226)	3'460'000
1991	2'496'239 (37)	14'424'493 (272)	14'453'423 (272)	3'460'000
1992	3'366'578 (65)	11'229'465 (269)	12'765'229 (269)	3'460'000
1993	2'973'565 (90)	38'952'621 (1027)	42'551'469 (1027)	4'700'000
1994	2'000'541 (56)	6'173'187 (224)	7'472'242 (224)	4'700'000
1995	(0)	(3'872'438)	3'872'438 (168)	4'700'000
1996	(0)	(1'640'600)	1'640'600 (137)	4'700'000
Total	20'634'667 (391)	91'223'386 (2444)	104'035'413 (2444)	29'180'000
Gesamtkosten: schätzungsweise 140 bis 155 Mio. Franken				

Aufschlussreich und für die zukünftige Gestaltung der Kontingentspolitik ebenso bedeutsam wie eine Gesamtkostenrechnung ist eine Schätzung der Fürsorgekosten pro Person. Wie erwähnt lassen sich die durchschnittlichen Vollunterstützungskosten für eine Person aus dem Asylbereich zwischen 11'500 (ohne Betreuungskosten) und 13'750 Franken (mit Betreuungskosten) schätzen. Gemäss der vollständigen Kostenzusammenstellung für handicapierte

Flüchtlinge betragen die Vollunterstützungskosten für eine Person, welche in dieser Kategorien-
gruppe aufgenommen wurde, rund 16'400 Franken (ohne Betreuung). In dieser Berechnung
sind allerdings die zusammen mit einer behinderten oder kranken Person aufgenommenen Fa-
milienmitglieder miteinberechnet. Betrachten wir nur die handicapierten Flüchtlinge ohne Fami-
lienmitglieder, so variieren die Fürsorgekosten zwischen 11'000 und 250'000 Franken pro Jahr
und Person.

Neben den Kosten für eine Vollunterstützung sind aber auch die durchschnittlich anfallenden
Kosten pro Person von Interesse, weil sich in dieser Zahl die unterschiedliche Bedürftigkeit und
Fürsorgeabhängigkeit verschiedener Personenkategorien spiegelt. Die folgende Darstellung gibt
die durchschnittlichen Fürsorgebeträge an, welche der Bund für verschiedene Kategorien von
Personen aus dem Asylbereich pro Jahr aufwendet. Die Angaben für Asylbewerber beruhen
auf einer Gesamtkostenrechnung und geben die durchschnittlichen jährlichen Fürsorgekosten
und Unterbringungskosten wieder, nicht jedoch die Betreuungskosten.⁹⁰ Die steigenden Durch-
schnittskosten sind vermutlich auf den sich verschlechternden Konjunkturverlauf und die sin-
kenden Chancen auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen.

Graphik X:
Durchschnittliche jährliche Fürsorgekosten pro Person aus dem Asylbereich,
1989 bis 1994



Die Angaben für handycapierte Kontingentsflüchtlinge beruhen auf einer vollständigen Zusammenstellung der rückerstatteten Kosten (ohne Betreuung). Sie beziehen sich im Gegensatz zu den Angaben für Asylbewerber auf Kohorten, nicht auf Jahresdurchschnitte: Die Zahl für 1989 gibt die durchschnittliche jährliche Unterstützung an, welche eine 1989 eingereiste Person zwischen 1989 und 1996 erhielt. Die Schwankungen in den Durchschnittskosten sind weitgehend auf die unterschiedliche Betreuungsbedürftigkeit der jeweils in einem Jahr aufgenommenen Personen zurückzuführen: Die Kosten variieren wie erwähnt je nach dem Grad der Behinderung oder Krankheit zwischen 11'000 und 250'000 Franken pro Jahr und Person.

Die Angaben für nicht-handycapierte Kontingentsflüchtlinge beziehen sich ebenfalls auf eingereiste Kohorten, wobei die Berechnungen auf der zufälligen Auswahl von 150 Dossiers (589 Personen) beruhen. Hier muss die Kostensteigerung neben der Verschlechterung der Arbeitsmöglichkeiten auch auf die Tatsache zurückgeführt werden, dass die Erwerbsquote mit zunehmender Anwesenheitsdauer steigt und dass die durchschnittlich seit dem Einreisejahr ausbezahlten Fürsorgebeiträge entsprechend sinken. 1989 eingereiste Personen bezogen deshalb im Durchschnitt der gesamten Anwesenheitsdauer weniger Unterstützungsgelder als später eingereiste Gruppen.

Fazit 7

Was lässt sich aus diesen verschiedenen Kostenzusammenstellungen schliessen? Zunächst gilt es noch einmal zu betonen, dass die Berechnungen grobe Schätzungen darstellen und keineswegs ein präzises und vollständiges Bild der Kosten wiedergeben. Dies ist ohne grössere und längere Nachforschungen nicht möglich. Auf der Basis der eher konservativen Schätzungen lässt sich zumindestens folgern, dass die Kosten für die fürsorgerische Betreuung hoch und aufgrund der schlechten Arbeitsmarktlage im Steigen begriffen sind. Andererseits machen die grob geschätzten jährlichen Kosten, welche durch die Kontingentsaufnahmen seit 1989 inklusive der Bosnien-Aktion für den Bund angefallen sind, mit rund 17 bis 20 Millionen Franken einen insgesamt geringen Bestandteil des Budgets des BFF aus. In dieser Schätzung werden allerdings die kumulativen Effekte nicht berücksichtigt, d.h. die Kostenfolgen früherer Aufnahmen sind darin nicht enthalten.

Ein einigermaßen erstaunliches Resultat der Kostenberechnungen ist, dass die Fürsorgeaufwendungen für handycapierte Flüchtlinge im Einzelfall zwar sehr hoch sein können, im Durchschnitt betrachtet jedoch nicht bedeutend höher sind als jene nicht-handycapierter

Flüchtlinge. Dies könnte damit zusammenhängen, dass sich die Integrationschancen nach einer medizinischen Behandlung auch dank des angesprochenen Ansporneffektes verbessern. Die durchschnittlichen Vollunterstützungskosten fallen trotz einzelner Pflegefälle mit hohen Kosten nur um rund ein Drittel höher aus als jene der übrigen Kontingentsflüchtlinge.

Inwiefern die Aufwendungen, welche durch eine aktive Aufnahme von Flüchtlingen der Schweiz entstehen, aus humanitärem Gesichtspunkt, im Hinblick auf die aussen- und innenpolitische Bedeutung der humanitären Tradition der Schweiz, aus der Perspektive der asylpolitischen Gesamtsituation und der finanziellen Belastung gerechtfertigt sind, stellt eine Frage dar, die politisch beantwortet werden muss, und zu welcher der vorliegende Bericht deshalb keine Stellung beziehen kann.

C Gesamtbetrachtung

9 Handlungsoptionen und Empfehlungen

Auf der Grundlage der bisherigen Analysen lassen sich nun die wichtigsten Handlungsoptionen zusammenstellen. Zunächst ist grundsätzlich zu entscheiden, ob die Schweiz dem UNHCR weiterhin Kontingente zur Aufnahme von Flüchtlingen zur Verfügung stellen will oder ob sie – wie beispielsweise Deutschland, Frankreich und Grossbritannien – lediglich im Falle von besonders dramatischen und aussenpolitisch bedeutsamen Fällen von Flüchtlingsbewegungen auf die Appelle des UNHCR reagieren möchte. Bei dieser Grundsatzentscheidung sind finanzpolitische, asylpolitische, aussen- und innenpolitische Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen. Je nach ihren Gewichtung wird die Entscheidung anders ausfallen.

Aus aussenpolitischer Sicht wäre ein Bruch mit der humanitären Tradition der Schweiz, in deren Dienst die bisherige Politik stand, mit einigen politischen Kosten verbunden – gerade in einer Zeit, in der die Schweiz im Ausland schmerzliche Imageverluste hinnehmen muss. Gemäss unserer Analyse stellt die humanitäre Tradition im aussenpolitischen Verständnis der Schweiz eine legitimatorische Stütze der neutralitätspolitischen Grundposition dar (vgl. Kap. 5). Sie wird auf absehbare Zukunft auch weiterhin in diesem Funktionszusammenhang stehen. Eine Preisgabe der schweizerischen Kontingentspolitik würde in einem Moment, da sich das UNHCR unter dem Druck der nordischen Länder um die Gewinnung neuer Aufnahmeländer bemüht – anscheinend auch mit Erfolg –, in der Gemeinschaft der bisherigen Aufnahmeländer einiges an Konsternation auslösen.

Aus finanzpolitischer Perspektive spricht alles gegen eine Fortführung der bisherigen Aufnahmepolitik, da die Belastung insbesondere im Fürsorgebereich beachtlich ist (Kap. 8).

Aus asylpolitischer Sicht fällt die Beurteilung differenzierter aus: Einerseits entspricht die nach dem Ende des kalten Kriegs neu formulierte Politik, dem UNHCR regelmässig Kontingente auch für nicht-handicapierete Flüchtlinge zur Verfügung zu stellen (vgl. Kap. 6.2), der neuen globalen Konflikt- und Flüchtlingskonstellation: Anstelle einiger weniger, periodisch auftretender Grosskonflikte im Rahmen der Blockkonfrontation, auf die mit speziellen Aufnahmeaktionen für Flüchtlinge reagiert werden kann, tritt eine Vielzahl kleinerer und regional diversifizierter Konflikte (Kap. 2). Entsprechend vervielfachen und vervielfältigen sich die Flüchtlingsströme. Der Bosnienkrieg fügt sich in dieses Muster, auch wenn die geographische Nähe zu einer besonderen Situation für die europäischen Aufnahmeländer geführt hat.

Auf der anderen Seite gehört die Schweiz zu jenen europäischen Staaten, die vom bosnischen Flüchtlingsdrama am meisten betroffen waren und auch insgesamt eine relativ starke Belastung durch die Asylmigration verzeichnen (Kap. 6.3). Diese Tatsache spräche dafür, das schweizerische Engagement für die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen beispielsweise bis zur Lösung des bosnischen Flüchtlingsproblems auf die Aufnahme humanitärer Einzelfälle zu re-dimensionieren. Dabei wäre der deutliche Wille zu bekunden – beispielsweise durch die Schaffung eines umfassenden Budgetpostens für Wiederansiedlung –, nach der Lösung der Bosnienkrise wieder eine grössere Zahl von Flüchtlingen aus den Lagern des UNHCR zu übernehmen. Als Orientierungspunkt könnte dabei das im fünften Fazit (Kap. 6) erwähnte schwedische Modell dienen.

Sollte sich die Schweiz in diesem Sinn zur Fortführung der bisherigen Politik und zur weiteren Zusammenarbeit mit dem UNHCR entscheiden, so wären die Diskussionen rund um die "nordische Initiative" zu unterstützen. Dadurch lässt sich gegenüber dem UNHCR deutlich signalisieren, dass die europäischen Aufnahmeländer lediglich bereit sind, weiterhin Kontingente zur Verfügung zu stellen, wenn sämtliche Möglichkeiten einer regionalen Lösung wie die Ansiedlung oder vorübergehende Betreuung im Erstasylland seriös geprüft worden sind und eine Wiederansiedlung – der deklarierten UNHCR-Politik entsprechend – tatsächlich die "letztmögliche Lösung" darstellt (Kap. 3.2).

Die Kontingentspolitik liesse sich – eine entsprechende Grundsatzentscheidung vorausgesetzt – auf verschiedene Art und Weise fortsetzen. Einerseits könnte zur Politik von vor 1989 zurückgekehrt werden: Die Schweiz stellt dem UNHCR regelmässig kleinere Kontingente zur Aufnahme von behinderten Flüchtlingen zur Verfügung; sie signalisiert gleichzeitig die Bereitschaft, wie im Falle Bosniens und entsprechend der schweizerischen Nachkriegstradition bei einzelnen Flüchtlingskatastrophen auch grössere Gruppen aufzunehmen (siehe Kap. 6.1). In diesem Fall wären die Erstintegrationszentren für nicht-handicaperte Flüchtlinge zu schliessen und die Aufnahme von grösseren Flüchtlingsgruppen *ad hoc* zu organisieren, respektive über die Zentren für Asylbewerber durchzuführen. Für die behinderten Flüchtlinge könnte entweder ein spezialisiertes Erstintegrationszentrum beibehalten oder wie vor 1989 eine Direktplazierung und Betreuung durch die Regionalstellen der Hilfswerke ins Auge gefasst werden. Ebenfalls zu diskutieren wäre, ob präzisere Auswahlkriterien für medizinische Fälle formuliert werden sollen, welche (im Sinne der gegenwärtigen Bemühungen des UNHCR) sicherstellen, dass nur Flüchtlinge in der Schweiz wiederangesiedelt werden, welche a) nicht in einem Land mit billigerer, aber hochstehender medizinischer Infrastruktur behandelt werden können und welche b) eine reale Chance auf eine Verbesserung der Lebenssituation durch eine medizinische Behand-

lung haben. Delegationen mit medizinischem Fachpersonal könnten sich vor Ort darum bemühen, dass diese Kriterien bei der Auswahl von Flüchtlingen berücksichtigt werden.

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, die bisherige Politik zu erneuern und mit einem klaren Willensbekenntnis auf eine festere Grundlage zu stellen. In diesem Fall wäre ein fester Rhythmus für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen zu etablieren, um eine mittelfristige Planung der Aufnahme und der Integrationsarbeit zu ermöglichen, das UNHCR über die geltenden Schweizer Kriterien zu informieren (aktualisierte Liste der Safe countries etc.), das Zusammenspiel zwischen BFF und Hilfswerken wieder auf die Vertrauensbasis einer geteilten mittelfristigen Perspektive zu stellen. Die Höhe der zukünftigen Kontingente sollte dabei nicht unter der Zahl der in den neunziger Jahren tatsächlich aufgenommenen Flüchtlinge zu liegen kommen (ca. 200 Personen), soll die Schweiz im Vergleich zu den anderen Aufnahmeländern nicht völlig abfallen (vgl. die Zahlen in Kapitel 4.2).

Drittens wäre es denkbar, die schweizerische Kontingentspolitik zukünftig vermehrt an der Integrationsperspektive zu orientieren, d.h. im Hinblick auf die Kosten einer Integration über die Fürsorgesysteme (vgl. Kap. 7.2 und 8) zu versuchen, die Chancen auf eine mittelfristig erfolgreiche Integration in den Arbeitsprozess zu erhöhen. Die Auswahlkriterien müssten mehr als bisher gemäss den Integrationsperspektiven differenziert werden. Grundlage einer solchen Modifizierung der Aufnahmepolitik sollte eine gründliche Analyse der tatsächlich ablaufenden Integrationsprozesse bilden, um die Kriterien entsprechend auszugestalten. Allerdings sollte man sich vor Illusionen hüten: Eine Umstellung auf eine eigentliche Einwanderungspolitik und ein bedürfnisnachweisabhängiges Fürsorgesystem, die in angelsächsischen Aufnahmeländern die Einführung des Sponsoring-Systems ermöglichten und zu einer verhältnismässig besseren Integrationsperspektive für Flüchtlinge führen, kommt für die Schweiz vermutlich nicht in Frage.

Welche der drei Möglichkeiten (Rückkehr zur Politik vor 1989, Erneuerung der Praxis der neunziger Jahre, Modifizierung mit stärkerer Betonung der Integrationsperspektive) gewählt wird, hängt wiederum von der Gewichtung finanz-, asyl-, innen- und aussenpolitischer Gesichtspunkte ab. Aus finanzieller und innenpolitischer Perspektive wäre eine Rückkehr zur Politik vor 1989 anzustreben, als zweitbeste Lösung die vermehrte Berücksichtigung des Integrationsaspektes. Aus aussenpolitischer Sicht wäre die Politik der neunziger Jahre zu erneuern oder als zweitbeste Möglichkeit die Modifizierung zu wählen. Im Licht der asylpolitischen Gesamtsituation betrachtet würde – u.U. nach einer zeitweiligen Reduktion der Kontingente – eine Aufnahme in der Grössenordnung der neunziger Jahren und/oder eine vermehrte Orientierung an der Integrationsperspektive bevorzugt.

Sollte sich die Schweiz zu einer Fortführung oder Modifizierung der Kontingentspolitik entschliessen, so wäre als nächstes zu diskutieren, ob die Auswahl der Flüchtlinge durch Delegationen vor Ort oder auf Basis von Dossierentscheidungen vorzunehmen ist. Bei der modifizierten, auf die Integrationskapazitäten ausgerichteten Variante ist auf Auswahldelegationen kaum zu verzichten, da diese u.U. auch Eignungstests (beispielsweise sprachlicher Art) durchführen hätten.

Weiter stellt sich die Frage, in welchem organisatorischen Rahmen die Aufnahme der Flüchtlinge stattfinden würde. Als Optionen sind die Erstintegrationshilfe durch die Hilfswerke oder die Erstintegrationshilfe durch die Kantone mittels der bestehenden Infrastruktur für Asylbewerber denkbar. Im zweiten Fall sollte sichergestellt werden, dass die Kontingentsflüchtlinge nicht mit Asylbewerbern oder vorläufig Aufgenommenen zusammen untergebracht werden, um Ungleichbehandlungen innerhalb derselben Wohngruppe zu vermeiden. Für die Aufnahme von handicapierten Flüchtlingen könnte dagegen ein entsprechend spezialisiertes Erstaufnahmезentrum beibehalten werden. Sollte sich die Variante "Orientierung an der Integrationsperspektive" durchsetzen, so wären auch die Erstintegrationskurse und die Plazierungskriterien in der erwähnten Art und Weise zu modifizieren (vgl. Kap. 7.1).

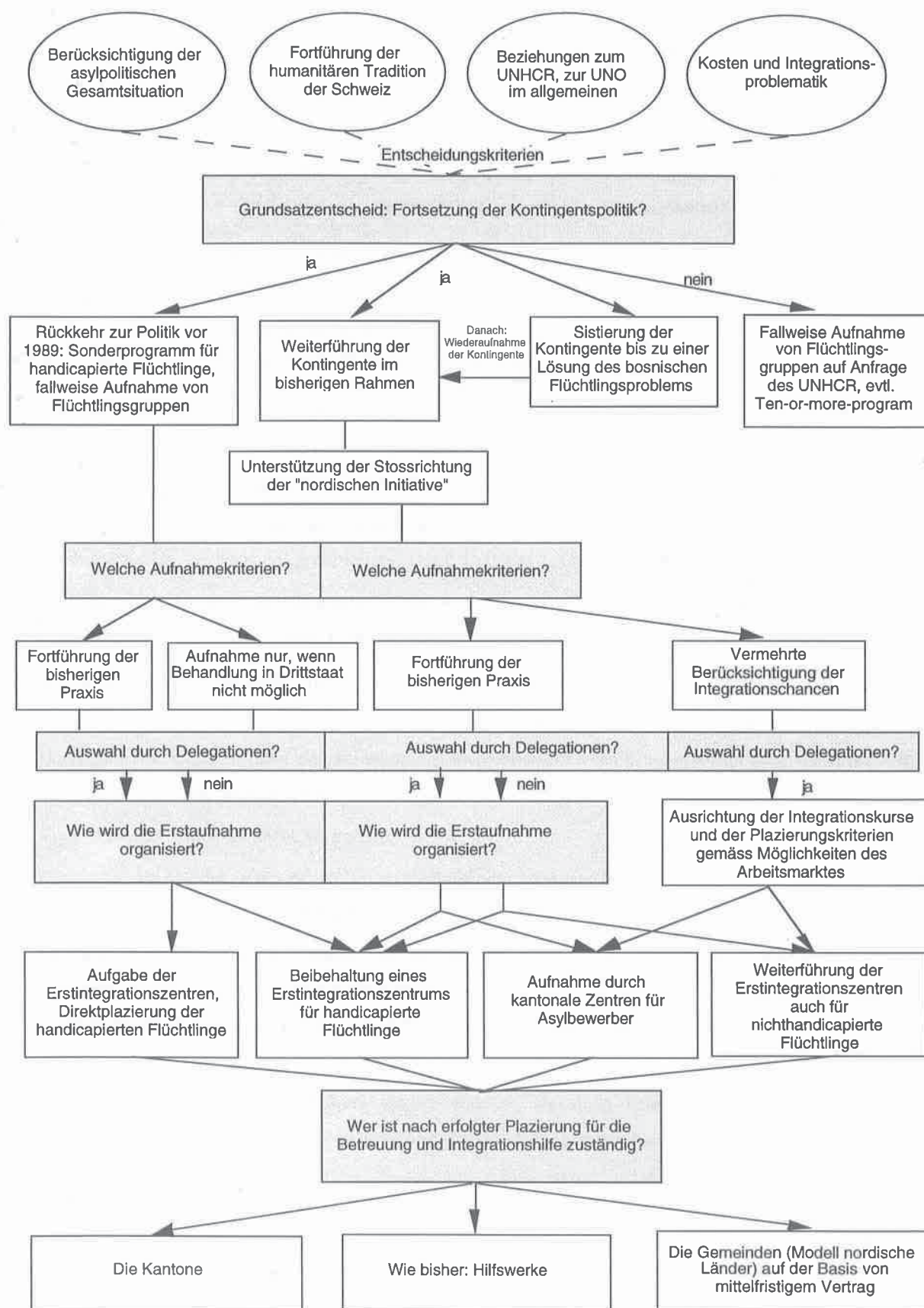
Schliesslich muss geklärt werden, wer für die Betreuung der Flüchtlinge nach deren Plazierung zuständig ist und an welchen Zielen sich diese orientiert. Drei Möglichkeiten stehen zur Diskussion: zum einen die Fortführung der bisherigen Praxis, d.h. die Betreuung bis zur Niederlassung durch die Regionalstellen der Hilfswerke. Zum zweiten steht gegenwärtig zur Debatte, ob anstelle der Hilfswerke die Kantone für die Betreuung der Flüchtlinge entschädigt werden sollen – wobei offensteht, ob diese dann die konkrete Integrationsarbeit an die Hilfswerke delegieren. Drittens ist es – dies im Sinne einer Anregung – auch denkbar, dass anstelle der Hilfswerke die Gemeinden die flüchtlingsspezifische Betreuung bis zur Niederlassung übernehmen, so wie dies in den skandinavischen Ländern der Fall ist (vgl. Kap. 4.1) – unabhängig davon, ob sie dafür von den Kantonen oder dem Bund entschädigt würden. Den Hilfswerken könnte dagegen die nicht minder intensive Aufgabe zukommen, die Gemeinden bei der Integrationsaufgabe zu beraten und Fachdienste anzubieten. Vorteil einer derartigen Lösung könnte sein, dass die betreuenden Institutionen die finanziellen und sozialen Konsequenzen einer fehlgeschlagenen Integration nach der Niederlassung zu tragen hätten und deshalb an einer effizienten Integrationsbetreuung interessiert wären.

Eine detaillierte Abklärung der finanziellen Implikationen, der qualitativen Vor- und Nachteile einzelner Varianten sowie der zu erwartenden Integrationseffekte kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Sie bedürfte eines vertieften Verständnisses der tatsächlich zu beob-

achtenden Integrationsprozesse, das ohne intensivere empirische Forschungsarbeiten nicht zu gewinnen ist. Da zudem eine politische Entscheidung bevorsteht, ob die Betreuung anerkannter Flüchtlinge grundsätzlich den Kantonen übertragen werden soll, ist es nicht angebracht, diesbezüglich weiterführende Überlegungen anzustellen.

Zusammenfassend sei nochmals darauf hingewiesen, dass die verschiedenen zur Diskussion stehenden Optionen aus der Perspektive der humanitären Tradition schweizerischer Aussenpolitik, der asylpolitischen Gesamtsituation, der finanziellen und gesellschaftlichen Belastung sowie der integrationspolitischen Konsequenzen unterschiedlich beurteilt werden. Die Entscheidung über die zukünftige Ausgestaltung der schweizerischen Kontingentspolitik hängt also im Wesentlichen von der Gewichtung der unterschiedlichen Perspektiven ab, was letztlich ein politischer Positionsbezug impliziert. An diesem Punkt muss die Argumentation im Rahmen der vorliegenden Studie zu Ende kommen. Die folgende Graphik gibt die Grundstrukturen der Entscheidungssituation in synoptischer Form wieder.

Graphik X: Handlungsoptionen



Anmerkungen

¹ UNHCR (Division of International Protection). 1996. Resettlement Handbook. 1996 Version. Genf: UNHCR. Kapitel 1.

² Zur Geschichte des internationalen Flüchtlingsregimes siehe Wiltrud von Glahn. 1992. Der Kompetenzwandel internationaler Flüchtlingshilfsorganisationen – vom Völkerbund bis zu den Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos.

³ Walter Kälin und Alberto Ackermann. 1992. Rückkehr von Gewaltflüchtlingen in Sicherheit und Würde: Ein neues Instrument der Flüchtlingsausserpolitik? Schweizerischer Wissenschaftsrat, FER 121. S. 29f.

⁴ Vgl. Pierre-Alain Praz. 1991. Propositions pour une nouvelle organisation du travail au sein de la Kontingentsausschuss. Caritas. Manuskript.

⁵ UNHCR. 1996. Note on Implementing Resettlement: Follow Up to the Evaluation Study. Formal Consultation on Resettlement, 24 June 1996. FCR/96/02. Manuskript.

⁶ Caritas. 1992. Protokoll der Sitzung mit Frau Mary Petevi (UNHCR) vom 19. Mai 1992. Manuskript.

⁷ Die Wendung stammt von Loescher und Scanlan. 1986. Calculated Kindness. Refugees and America's Half-Open Door, 1945 to Present. New York: The Free Press.

⁸ Im folgenden nach: Inspection and Evaluation Service. 1995. Resettlement in the 1990s: A Review of Policy and Practice. An Evaluation Summary. Genf: UNHCR (Manuskript).

⁹ Siehe zum Beispiel aus neuseeländischer Sicht: Refugee and Migrant Service. 1996. The Changing Face of Resettlement in the 90's. A Paper Prepared for the Global Resettlement Consultations. Manuskript.

¹⁰ Im einzelnen werden folgende Probleme bei der Auswahl geschildert:

- Viele Mandatsflüchtlinge, d.h. solche, welche dem UNHCR-eigenen Flüchtlingsbegriff genügen (vgl. Handbuch III/2), gelten unter der aufnahmeländerspezifischen Flüchtlingsgesetzen nicht als Flüchtlinge und werden deshalb nicht aufgenommen.
- Viele Dossiers waren schlecht vorbereitet.
- Der Schutzaspekt, der ja bei der Wiederansiedlung von zentraler Bedeutung ist, wurde bei der Auswahl von humanitären Fällen vom UNHCR oft kaum berücksichtigt.
- Medizinische Fälle wurden teilweise zur Wiederansiedlung vorgeschlagen, weil die Kosten der Behandlung in den Lagern das Budget belasten, und nicht weil die medizinische Betreuung lokal nicht verfügbar wäre. Dem Handbuch des UNHCR (IV/1) ist zu entnehmen, dass sein Personal oft auch von ausreisewilligen Personen unsanft unter Druck gesetzt wird, um eine Wiederansiedlung zu erzwingen.
- Die Richtlinien für Wiederansiedlung wurden von den einzelnen Feldbüros des UNHCR sehr unterschiedlich gehandhabt, was zu Inkohärenz und mangelnder Transparenz führte.
- Medizinisch oder sozial/psychisch besonders schwierige Fälle, welche ein zuerst angefragtes Land nicht aufnehmen wollte, werden daraufhin vom UNHCR für ein anderes vorgeschlagen, obwohl dort keine familiären Beziehungen bestehen.

- Während die Entscheidung zur Wiederansiedlung im Falle der Indochinaflüchtlinge in einem umfassenden Plan umgesetzt wurde, sind im jüngsten Fall von MassenWiederansiedlung, den Irakern in saudi-arabischen Camps, keine klaren international abgestimmten Massnahmen vorgesehen. Der als dringend klassifizierte Fall wurde auch nur langsam behandelt. So dauerte es zwei Jahre, bis die Dossiers bereit waren. Diese Niedrigprofil-Politik führte zu einer äusserst zurückhaltenden Aufnahmebereitschaft bei den Aufnahmeländern.
- Eine weitere Kritik, teilweise als Selbstkritik des UNHCR formuliert, besteht darin, dass die Wiederansiedlungsaktionen des UNHCR als Pull-Faktor wirkten und wirken. Heute wird dies am Beispiel der Ogoni-Flüchtlinge aus Nigeria deutlich, welche in Benin leben. Kurz vor der Ankunft einer angekündigten Visite der amerikanischen Auswahldelegation vervielfachte sich die Zahl der Lagerinsassen (siehe UNHCR. 1996. Position Paper. Resettlement of Ogoni Nigerians. Formal Consultations on Resettlement, 24 June 1996. FCR 96/PP/10). Entsprechend versucht das UNHCR, bei der Ankündigung von Wiederansiedlungsprogrammen vorsichtig zu sein und konsistente Kriterien zu verwenden (vgl. Handbuch).

¹¹ Verena Müller-Tobler. 1987. Die Aufnahme von Sonderprogrammflüchtlingen in der Schweiz. Erfahrungen und Perspektiven der Hilfswerke. Manuskript.

¹² Wiltrud von Glahn, op. cit., S. 162f.

¹³ Jaqueline Desbarats. 1992. Institutional and policy interactions among countries and refugee flows. In: Mary M. Kritz, Lin Lean Lim und Hania Zlotnik (Hrsg.), International Migration Systems. A Global Approach. Oxford: Clarendon. S. 294.

¹⁴ L. Gordenker. 1987. Refugees in International Politics: New York: Columbia University Press. S. 150.

¹⁵ Siehe der Bericht über die Formal Consultations with Governments on Resettlement Activities vom 14. Oktober 1995.

¹⁶ Refugee Policy Commission. 1995. Swedish Refugee Policy in a Global Perspective. Summary of a Report to the Swedish Government by the Parliamentary Refugee Policy Commission. Manuskript.

¹⁷ Vgl. auch Canadian Council for Refugees. 1996. Minutes of the First American NGO/UNHCR Regional Meeting on Resettlement, 26 March 1996, Toronto. Manuskript.

¹⁸ Inter-Church Committee for Refugees, Sponsorship Group. 1994. Refugee Settlement to Canada. Manuskript.

¹⁹ Die Zahlen finden sich in United States Mission to International Organizations, Geneva. 1996. Refugee Resettlement in the United States. Manuskript.

Eine detaillierte Analyse der Beziehung zwischen kaltem Krieg und der Asylpolitik der USA liefern Loescher und Scanlan, op. cit. Laut diesen Autoren stammten 95 Prozent der in diesem Zeitraum aufgenommenen Flüchtlinge aus kommunistischen Ländern, während Flüchtlinge aus den lateinamerikanischen Diktaturen, etwa aus El Salvador, Haiti oder Guatemala, kaum Chancen auf eine Aufnahme hatten.

²⁰ Im folgenden nach dem UNHCR Resettlement-Handbuch 1996.

²¹ United States Mission to International Organizations, Geneva. 1996. Refugee Resettlement in the United States. Manuskript.

²² Paul James Rutledge. 1992. *The Vietnamese Experience in America*. Bloomington: Indiana University Press. S. 86ff.

²³ Im folgenden nach: Robert Sayers. 1989. *Resettling refugees: The Dutch model*. In: Danièle Joly und Robin Cohen (Hrsg.), *Reluctant Hosts: Europe and its Refugees*. Aldershot: Avebury.

²⁴ Eszter Körnmendi. 1989. *Refugees in Denmark*. In: Danièle Joly und Robin Cohen (Hrsg.), *Reluctant Hosts: Europe and its Refugees*. Aldershot: Avebury.

²⁵ Alfred Jensen. 1983. *Integration einer privilegierten Ausländergruppe – Kontingentsflüchtlinge aus Südostasien in der Bundesrepublik Deutschland*. Inauguraldissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum, Abteilung für Sozialwissenschaft. Manuskript.

²⁶ Refugee and Migrant Service (New Zealand). 1996. *RMS Presentation to the Regional Resettlement Consultations Canberra*, May 17, 1996. Manuskript.

²⁷ Graeme Hugo. 1990. *Adaption of Vietnamese in Australia: An assessment based on 1986 census results*. In: *Southeast Asian Journal of Social Sciences* 18(1):182-210.

²⁸ Claudio Bolzmann. 1993. *Les métamorphoses de la barque. Les politiques d'asile, d'insertion et de retour de la Suisse à l'égard des exilés chiliens*. Genf: Les éditions IES Nr. 2. S. 28-39.

²⁹ Auf der Basis der Zahlen von Claudio Bolzmann (op. cit., S. 21), lässt sich errechnen, dass Australien pro 100'000 Einwohnern 50 chilenische Flüchtlinge aufnahm, Kanada 45, Schweden 160, Spanien 72, die Schweiz 44, Frankreich 27, Italien und Belgien 20, Deutschland 3, die USA dagegen 0.8. In diesen Zahlen sind auch jene Flüchtlinge inbegriffen, welche über das individuelle Asylverfahren in die entsprechenden Länder gelangten.

³⁰ Nicht berücksichtigt werden die Aufnahmen von medizinischen Härtefällen, welche durch Auswahldelegationen in den Lagern ausgesucht wurden. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden die Aufnahmen von Härtefällen aus Bosnien.

³¹ Siehe Walter Kälin. 1986. *Verfassungsgrundsätze der schweizerischen Aussenpolitik*. In: *Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins* 120:255-383.

Urs Altermatt. 1992. *Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945-1991)*. In: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hrsg.), *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern: Haupt.

³² Siehe dazu Walter Kälin, op. cit., S. 300f.

³³ Die folgenden Ausführungen basieren auf Daniel Thürer. 1986. *Humanität und Neutralität – zum politischen und völkerrechtlichen Spannungsverhältnis zweier Grundprinzipien der schweizerischen Aussenpolitik*. In: Yvo Hangartner und Stefan Trechsel (Hrsg.), *Völkerrecht im Dienste des Menschen*. Festschrift für Hans Haug. Bern: Haupt.

³⁴ Vgl. Altermatt, op. cit.; Hans von Greyerz 1977. *Der Bundesstaat seit 1848*. In: *Handbuch der Schweizer Geschichte*, Bd. 2. Zürich: Berichthaus. S. 128f.

³⁵ Zitiert nach Thürer, op. cit., S. 293.

³⁶ Jean-Claude Favez. 1996. La recherche d'une politique extérieure. In: Georg Kreis (Hrsg.), Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, 1943-1950. Itinera Bd. 18.

³⁷ Antoine Fleury. 1996. La Suisse et le défi du multilateralisme. In: Georg Kreis (Hrsg.), Die Schweiz im internationalen System der Nachkriegszeit, 1943-1950. Itinera Bd. 18.

³⁸ Wiltrud von Glahn, op. cit., Kap. 3.

³⁹ Zur wenig rühmlichen Flüchtlingspolitik der Schweiz während des Krieges siehe die immer noch detaillierteste Darstellung bei Carl Ludwig. 1955. Die Flüchtlingspolitik der Schweiz in den Jahren 1933 bis 1955. Bericht an den Bundesrat. Bern

Zur Kontextualisierung des Ludwig-Berichts siehe Jacques Picard. 1994. Die Schweiz und die Juden, 1933-1945. Schweizerischer Antisemitismus, jüdische Abwehr und internationale Migrations- und Flüchtlingspolitik. Zürich: Chronos. S. 145-154.

⁴⁰ Conseil fédéral. 1994. La politique extérieure de la Suisse dans les années 90. Bern: Bureau de l'intégration DFAE/DFEP.

⁴¹ Andreas Wenger und Jeronim Perovic. 1995. Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien. Über Grenzen und Möglichkeiten der Aussenpolitik eines neutralen Kleinstaates. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 36.

⁴² Jean-Daniel Bise. 1995. Interview US avec journaliste hollandais sur collaboration avec le HCR. BFF, Manuskript.

⁴³ Verena Müller-Tobler, op. cit.

⁴⁴ Siehe dazu die Studie von Beda Marthy und Kathrin Oester. 1984. Zur Integration von Indochinaflüchtlingen in der Schweiz. In: Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz. Fragen zur Integration. Studia Ethnographica Friburgensia Bd. 12. Freiburg: Universitätsverlag.

⁴⁵ Verena Müller-Tobler, op. cit., S. 22f.

⁴⁶ Walter Schmid. 1987. Zur Aufnahme von Sonderprogrammflüchtlingen. Empfehlungen der Hilfswerke. Manuskript.

⁴⁷ Vgl. Stellungnahme des Ausschusses der Flüchtlingsdienstleiter-Konferenz zu den Kriterien des DFW betreffs Aufnahme von Sonderprogrammflüchtlingen. Mai 1989. Manuskript.

⁴⁸ Siehe Claudio Bolzmann, op. cit., S. 58-64.

⁴⁹ Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Flüchtlingspolitik vom 15. Mai 1991, S. 26: "Die aktive Aufnahme von Flüchtlingskontingenten aus Erstaufnahmestaaten oder die prophylaktische Bereitstellung von kleineren Kontingenten ist im Interesse einer aktiven Gestaltung der internationalen Flüchtlingspolitik fortzusetzen. Voraussetzung bleibt, dass entsprechende Aufnahmestrukturen bereitgestellt werden können. ... Der Bundesrat will die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen vermehrt als Instrument für eine aktive Menschenrechtspolitik einsetzen".

⁵⁰ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement. 1991. Aufnahme von je 500 Flüchtlingen aus Erstasylländern in den Jahren 1991, 1992, 1993 und 1994. Antrag an den Bundesrat vom 2. Juli 1991.

⁵¹ Bundesamt für Flüchtlinge. 1992. Richtlinien für die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen.

⁵² Siehe Caritas Suisse. 1990. Accueil de réfugiés dans le cadre de contingents. Politique générale et situation actuelle. Manuskript.

⁵³ Gemäss Jean-Daniel Bise, 1995, op. cit.

⁵⁴ Michael Jandl. 1995. Structure and Costs of the Asylum Systems in Seven European Countries. Wien: ICMPD, Manuskript. Die relevanten Daten finden sich auf den Seiten 97 (Deutschland) und 134 (Schweden).

⁵⁵ Pierre-Alain Praz. 1993. Memo. Remarques sur les derniers développements concernant la politique de contingents en vue de l'ouverture de Gersau. Caritas. Manuskript.

⁵⁶ Urs Scheidegger. 1993. Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen von Kontingenten. Brief an Markus Loosli, SFH.

⁵⁷ Urs Scheidegger. 1994. Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen im Jahre 1994. Brief an Markus Loosli, SFH.

⁵⁸ Vgl. den entsprechenden Entscheid der Hauptabteilung Verfahren des BFFs, Kontingentsflüchtlingen aus Äthiopien, Zaire und Angola keine Bewilligung zu erteilen. BFF. 1996. Demandes de réinstallation du HCR concernant des réfugiés africains: Préavis de la HAV. Note interne.

Die Problematik wird auch von den Hilfswerken anerkannt: Siehe Caritas. 1995. Dokumentation zur Einführung neuer MitarbeiterInnen RCS-Flüchtlingsdienste. Kontingentspolitik/Integrationszentrum. Manuskript.

⁵⁹ Konferenz der Kantonalen Fürsorgedirektoren. 1995. Aufnahme von 300 irakischen Flüchtlingen aus Saudi-Arabien im Rahmen eines Sonderprogrammes. Brief an Bundesrat Koller.

⁶⁰ Siehe dazu Walter Stöckli. 1989. Cooperation and conflict between voluntary agencies and government in Switzerland. In: Danièle Joly und Robin Cohen (Hrsg.), *Reluctant Hosts: Europe and its Refugees*. Aldershot: Avebury.

⁶¹ Siehe z.B. Gönczy, Michel. 1993. Accueil de réfugiés de contingents en Suisse: Perspectives et interrogations. Manuskript.

⁶² Geert van Dok. 1994. Entwurf: Positionspapier Kontingentspolitik Caritas. Manuskript.

⁶³ Siehe Caritas. 1995. Dokumentation zur Einführung neuer MitarbeiterInnen RCS-Flüchtlingsdienste. Kontingentspolitik/Integrationszentrum. Manuskript.

⁶⁴ Siehe beispielsweise:

Alan Phillips. 1989. Employment as a key to settlement. In: Danièle Joly und Robin Cohen (Hrsg.), *Reluctant Hosts: Europe and its Refugees*. Aldershot: Avebury.

Carl-Ulrik Schierup und Aleksandra Alund. 1987. Will They Still Be Dancing? Integration and Ethnic Transformation among Yugoslav Immigrants in Scandinavia. Göteborg: Graphic Systems. S. 91.

Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny. 1973. Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse am Beispiel der Schweiz. Stuttgart: Enke.

In Bezug auf Kontingentsflüchtlinge: Daniele Joly. 1996. *An Agenda for Reception and Settlement*. Warwick: Centre for Research in Ethnic Relations (Manuskript).

⁶⁵ Siehe Koichi Koizumi. 1991. Resettlement of Indochinese refugees in Japan (1975–1981). An analysis and model for future services. In: *Journal of Refugee Studies* 4(2):182–199.

⁶⁶ Siehe die Hinweise in: Isabelle Derungs, Stefan Enggist, Simone Gretler und Christine Kopp. 1991. ... dass Du Dich in mein Land verliebst. Vietnamesische Flüchtlinge im Erstintegrationszentrum Neuenegg. Seminararbeit mit Datenerhebung, eingereicht am Ethnologischen Seminar der Universität Bern bei Prof. H.-R. Wicker. Manuskript.

⁶⁷ Corina Salis Gross. 1994. Integrationsbegleitung anerkannter iranischer Flüchtlinge in der Schweiz. Evaluation der Beratungsstelle für iranische Flüchtlinge und Erhebung zu den Integrationsprozessen der IranerInnen. Auftragsstudie der Flüchtlingshilfe des Schweizerischen Roten Kreuzes, durchgeführt am Ethnologischen Institut der Universität Bern unter der Leitung von Prof. Dr. H.-R. Wicker und der Mitarbeit von Navideh Fröhlich-Azali. Manuskript.

⁶⁸ Corina Salis Gross, op. cit., S. 32.

⁶⁹ Corina Salis Gross, op. cit., S. 45.

⁷⁰ Corina Salis Gross, op. cit., S. 61.

⁷¹ Corina Salis Gross, op. cit., S. 64.

⁷² Corina Salis Gross, op. cit., S. 89.

⁷³ Corina Salis Gross, op. cit., S. 95.

⁷⁴ Bislang liegen Monographien über chilenische, vietnamesische und tibetanische Kontingentsflüchtlinge vor. Siehe:

Claudio Bolzmann. 1993. *Les métamorphoses de la barque. Les politiques d'asile, d'insertion et de retour de la Suisse à l'égard des exilés chiliens*. Genf: Les éditions IES Nr. 2.

Kathrin Oester und Beda Marthy. 1984. Zur Integration von Indochinaflüchtlingen in der Schweiz. In: Hugo Huber (Hrsg.), *Asiatische Flüchtlinge in der Schweiz: Fragen zur Integration*. Freiburg: Universitätsverlag (Studia Ethnographica Friburgensia 12).

Jacques Mettraux. 1989. *Identité et intégration des réfugiés vietnamiens à Fribourg*. Mémoire de licence en Lettres présenté à l'Institut d'Ethnologie de l'Université de Neuchâtel. Manuskript.

Zu den tibetischen Flüchtlingen siehe die Literaturliste in: Martin Brauen und Detlef Kantowsky (Hrsg.). 1982. *Junge Tibeter in der Schweiz. Studien zum Prozess kultureller Identifikation*. Gemeinschaftsprojekt der Universität Konstanz und des Völkerkundemuseums der Universität Zürich. Chur: Rüegger.

⁷⁵ Für statistische Evidenz siehe: Etienne Piguet, Roland Misteli, Andreas Wimmer (Leitung). 1996. *L'intégration des requérants d'asile et des réfugiés sur le marché du travail. Rapport de recherche, phase I et II. Une recherche du Forum suisse pour l'étude des migrations auprès de l'Université de Neuchâtel sur mandat de l'Office Fédéral des Réfugiés*. Manuskript. S. 55. Die Aussage gilt sowohl für anerkannte Flüchtlinge wie für iranische Asylbewerber.

⁷⁶ Einen ersten Eindruck vermittelt die deskriptive Studie von Jacques Mettraux, op. cit.

Über die Einstellung gegenüber der Übernahme von schlechtbezahlter Arbeit mit niedrigem Prestige siehe auch Paul James Rutledge, op. cit., S. 78f.

⁷⁷ J. Randal Montgomery. 1996. Components of refugee adaptation. In: *International Migration Review* 30(115):679-702.

⁷⁸ Als Kontingentsflüchtlinge definiert wurden: alle Ungarn, die zwischen 1956 und 1958 in die Schweiz einreisten (und die noch nicht eingebürgert waren), alle Tibeter mit Einreisedatum 1963, Ugander von 1972, Chilenen von 1973, alle Indochinaflüchtlinge, die während der verschiedenen Sonderaktionen aufgenommen wurden, alle Polen von 1982 sowie die Iraker und Iraner von 1994 und 1996, von denen nicht alle, aber die überwiegende Mehrzahl im Rahmen der Kontingentspolitik als Flüchtlinge anerkannt wurden.

⁷⁹ Etienne Piguet et al., op. cit., S. 36.

⁸⁰ Etienne Piguet et al., op. cit., S. 32.

⁸¹ Siehe erste Ansätze in Gertrud Neuwirth. 1988. Refugee resettlement. In: *Current Sociology* 36(2):27-41.

⁸² Siehe beispielsweise für Deutschland Michael Blume. 1988. Möglichkeiten und Grenzen der beruflichen Eingliederung. In: Michael Blume und Detlef Kantowsky (Hrsg.), *Assimilation, Integration, Isolation. Fallstudien zum Eingliederungsprozess südostasiatischer Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Weltforum Verlag.

⁸³ Graeme Hugo, op. cit., S. 202.

⁸⁴ G. Neuwirth, G. Grenier, J. Devries und W. Watkins. 1986. *Southeast Asian Refugee Study. A report on the three-year study (1981-1983) of their social and economic adaptation to life in Canada*. Submitted to Employment and Immigration, Ottawa, Canada. Manuskript.

⁸⁵ Paul Rutledge, op. cit., S. 88.

⁸⁶ Berechnet auf der Basis von Daten in: Etienne Piguet et al., op. cit., S. 12, A19, A30.

⁸⁷ Die entsprechenden Zahlen finden sich beispielsweise in: OECD. 1996. *International Migration and Labour Market in Asia: National Policies and Regional Cooperation. The Changing Course of International Migration*. Dokument DEELSA/ELSA/MI(96)12. Manuskript.

⁸⁸ Vgl. auch die auf einem internationalen Vergleich beruhenden Schlussfolgerungen von Daniele Joly, op. cit.

⁸⁹ Gottfried Zürcher. 1996. *Fürsorge- und Verfahrenskosten im internationalen Vergleich*. BFF, Manuskript.

⁹⁰ Als Datenbasis dienten die Zusammenstellungen von Michael Jandl, op. cit.