Mehrere Millionen Flüchtlinge leben in prekären Verhältnissen. Zu einem umfassenden Flüchtlingsschutz gehört sowohl die Möglichkeit in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen als auch «Kontingentsflüchtlinge» aufzunehmen. Neuansiedlung bedeutet, dass Flüchtlinge, die jahrelang in Lagern leben und keinen ausreichenden Schutz erhalten, als sogenannte Kontingentsflüchtlinge aufgenommen werden. Flüchtlinge in ausweglosen Situationen erhalten dadurch neue Zukunftsperspektiven. Der SEK spricht sich aufgrund seines Engagements für die Menschenrechte und Flüchtlinge für die Wiedereinführung der Neuansiedlungspolitik aus. Es ist ein Zeichen der Solidarität, wenn sich die Schweiz, so wie andere europäische und nordamerikanische Staaten, an international koordinierten Neuansiedlungsprogrammen beteiligt. Kritisch zu bedenken sind bei solchen Neuansiedlungen Fragen der Kriterien für die Aufnahme, der Integration und des finanziellen Aufwands. Bis Mitte der 1990er Jahre hatte die Schweiz regelmässig Kontingentsflüchtlinge aufgenommen. Bei einer Wiederaufnahme dieser Politik könnte auf bisherige Erfahrungen zurückgegriffen werden. Auch die rechtlichen Grundlagen bestehen. Die Kirchen und die Zivilgesellschaft können bei der Integration von Kontingentsflüchtlingen unterstützend wirken.

sek·feps

SEK Position 11

Zukunftsperspektive für Verfolgte

Neuansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz?

Argumentarium des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK

Herausgeber	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Autor	Simon Röthlisberger; mit theologischen Überlegungen von Matthias Wüthrich
Reihe	SEK Positionen
Titelbild	Flüchtlingslager Darfur, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS)
Gestaltung	Büro + Webdesign GmbH, Bern
Druck	Roth Druck AG, Uetendorf

Der Text wurde vom Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes genehmigt am 2. Dezember 2008; 2. durchgesehene Auflage

Internet	www.sek.ch
Email	info@sek.ch

© 2009 Verlag Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Bern
ISBN 978-3-7229-6032-3

Reihe SEK Positionen

1 Zur Frage der Wiedertaufe – Überlegungen und Empfehlungen des Rates des SEK, 2004, 44 S.*

2 Das Abendmahl in evangelischer Perspektive – Überlegungen und Empfehlungen des Rates des SEK, 2004, 35 S.*

3 Gleichgeschlechtliche Paare – Ethische Orientierung zum «Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare», 2005, 38 S.*

4 Die UNO mit Reformen stärken – Orientierungen und Vorschläge des SEK, 2005, 60 S., (vergriffen; kann über www.sek.ch/shop heruntergeladen werden).* *Also available in English.*

5 Globalance – Christliche Perspektiven für eine menschengerechte Globalisierung, 2005, 119 S., CHF 12.-. *Also available in English.*

6 Den Menschen ins Recht setzen – Menschenrechte und Menschenwürde aus theologisch-ethischer Perspektive, 2007, 75 S., CHF 12.–. *Also available in English.*

7 Grundwerte aus evangelischer Sicht, 2007, 73 S., CHF 12.–.

8 Wahrheit in Offenheit – Der christliche Glaube und die Religionen, 2007, 57 S., CHF 12.–

9 Das Sterben leben – Entscheidungen am Lebensende aus evangelischer Perspektive, 2007, 41 S., CHF 12.–.

10 Ordination in reformierter Perspektive, 2007, 115 S., CHF 15.–.

11 Zukunftsperspektiven für Verfolgte. Neuansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz? Argumentarium des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK, 2009, 15 S.*

* Diese Broschüre wird gratis abgegeben.

Toutes les brochures sont aussi disponibles en français.

Bestellungen können über www.sek.ch/shop oder via Email bestellungen@sek.ch getätigt werden.

Inhalt

Vorwort **3**

1. Millionen Menschen sind Flüchtlinge **5**

2. Flüchtlinge ohne Perspektiven – Neuansiedlung als Lösung **5**

3. Verschiedene Varianten des Schutzes **6**

4. Gründe für Neuansiedlungen **8**

5. Umsetzung von Neuansiedlungen **10**

6. Neuansiedlungspolitik im internationalen Vergleich **11**

7. Bisherige Kontingentsflüchtlingspolitik der Schweiz **12**

8. Wiederaufnahme der Kontingentsflüchtlingspolitik – was kann getan werden? **13**

9. Offene Fragen zu einer zukünftigen Neuansiedlungspolitik **13**

10. Fazit: Kontingentsflüchtlinge wieder aufnehmen **15**

Vorwort

«Ich war fremd, und ihr habt mich aufgenommen.» (Matthäus 25,35).

Wer eine Heimat hat, kann sich kaum vorstellen, was es heisst, in der Fremde zu sein. Wer auf der Flucht ist, sehnt sich nach nichts mehr, als nach einem Ort, wo er sein und leben kann. Flucht, Fremdsein, Heimat – diese Begriffe stehen nicht nur aktuell für das Schicksal und die Hoffnung ungezählter Menschen. Sie beschreiben ebenso die Geschichte von Juden und Christen schon in biblischer Zeit. Gott wurde Mensch, geboren in der Fremde, ohne Platz in der menschlichen Gemeinschaft und kurz darauf bereits auf der Flucht. Christen bekennen sich zu dem Gott, der in Christus zum Menschen auf der Flucht und ohne Heimat wurde. Die christlichen Kirchen haben also allen Grund, sich für die Heimatlosen und Vertriebenen dieser Welt einzusetzen.

Bereits im Alten Testament begegnet die Forderung: «Wie ein Einheimischer soll euch der Fremde gelten, der bei euch lebt.» (3. Buch Mose (Leviticus) 19,34). Heimat haben bedeutet, zu einer Gemeinschaft zu gehören, unter ihrem Schutz und ihrem Rechtssystem zu stehen. Das Recht auf Heimat ist in diesem Sinne ein Menschenrecht.

Die Schweiz nimmt ihre internationale Verantwortung für verfolgte Menschen und Flüchtlinge wahr. Die Asylpolitik oder die vorübergehende Schutzgewährung bilden wichtige Instrumente. Angesichts der unübersehbaren Not zahlloser Menschen, müssen weitere Möglichkeiten wirksamer Hilfe geprüft werden. Die Aufnahme von Kontingenzflüchtlingen entspricht der humanitären Tradition der Schweiz und bildet einen Akt der Solidarität gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft. Deshalb unterstützt der Rat des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes die Bemühungen um eine Wiederaufnahme der Kontingenzflüchtlingspolitik.

Neuansiedlungspolitik ist stets die zweitbeste Lösung, weil sie nur eine zweite Heimat bieten kann. Solange Menschen aber in dieser Welt verfolgt, ihrer Rechte beraubt und Opfer staatlicher Gewalt werden, ist eine menschenwürdige Asyl- und Kontingenzflüchtlingspolitik unaufgebbar. Sie darf allerdings nicht davon ablenken, gemeinsam für ein Recht auf Heimat für jede Bürgerin und jeden Bürger eines Landes entschieden einzutreten.

Pfarrer Thomas Wipf
Präsident des Rates SEK

1. Millionen Menschen sind Flüchtlinge

Die Flüchtlingsorganisation UNHCR der Vereinten Nationen UNO zählte Ende 2007 rund 67 Millionen Personen weltweit, die in flüchtlingsähnlichen Situationen leben.[1] Die Anzahl der Menschen, die wegen bewaffneten Konflikten auf der Flucht sind, hat zugenommen. 16 Millionen davon sind eigentliche Flüchtlinge nach Definition der Genfer Flüchtlingskonvention, 51 Millionen sind intern Vertriebene, die in ihrem eigenen Land Schutz suchen. Viele der Flüchtlinge leben Jahre oder Jahrzehnte in prekären und provisorischen Verhältnissen, z.B. in Flüchtlingslagern, ohne Aussicht auf eine Veränderung ihrer Situation. Viele stammen aus Ländern wie Somalia, Sudan, Afghanistan oder dem Irak. Die meisten Flüchtlinge suchen nicht in den Industriestaaten Zuflucht, sondern verbleiben in den Herkunfts- und Konfliktregionen.

2. Flüchtlinge ohne Perspektiven – Neuansiedlung als Lösung

Was heisst Neuansiedlung von Flüchtlingen und was bedeutet «Kontingentsflüchtlingspolitik»? Neuansiedlung von Flüchtlingen bedeutet, dass Flüchtlinge, die seit Jahren oder Jahrzehnten in einem Erstasylland zeitweilig Aufnahme gefunden haben, in einem dritten Land Schutz erhalten. In der Schweiz wurden diese neu angesiedelten Flüchtlinge auch Kontingentsflüchtlinge genannt. Im Deutschen findet sich neben dem Begriff Neuansiedlung auch gelegentlich der Begriff der «Wiederansiedlung». Auf Englisch wird der Begriff *Resettlement* verwendet.

Kontingentsflüchtlinge sind wie andere anerkannte Flüchtlinge einer staatlichen oder nicht-staatlichen Verfolgung entkommen, werden wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit, ihrer Religion, ihrem Geschlecht oder ihres politischen Engagements in ihrem Herkunftsland verfolgt. Grundsätzlich hat das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) sie bereits als

1 Statistische Informationen: UN Refugee Agency (UNHCR) 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. June 2008. Seite 2.

Flüchtlinge anerkannt. Im Aufnahmeland wird deshalb kein Asylverfahren, in welchem die Asylgründe geprüft werden, durchgeführt. Über die Aufnahme entscheidet in der Schweiz je nach Grösse der Gruppe der Bundesrat oder das Bundesamt für Migration.

In Betracht gezogen werden Neuansiedlungen in einem Drittstaat dann, wenn die betroffenen Flüchtlinge in dem Land, in das sie geflohen sind, nicht ausreichend geschützt werden, schon Jahre in Flüchtlingslagern verbracht haben, keine Aussicht auf Veränderung ihrer Lage haben oder z.B. besondere medizinische Hilfe benötigen. Oft nehmen ärmere Staaten wie Tansania, Kenia, Thailand, Malaysia, Nepal oder Ägypten eine grosse Anzahl Flüchtlinge auf. In solchen Ländern in der Region von Krisengebieten fehlen beispielsweise jegliche Perspektiven für eine Integration in die Gesellschaft, medizinische Behandlungsmöglichkeiten sind nur beschränkt vorhanden oder eine Abschiebung in das Herkunftsland, in dem sie weiterhin verfolgt würden, droht. Oder die Erstasylstaaten, z.B. Libyen, haben die Genfer Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert. Verfolgte erhalten infolgedessen keine Anerkennung als Flüchtlinge, werden lediglich geduldet und bleiben ohne Zukunftsperspektive.

3. Verschiedene Varianten des Schutzes

Auf der rechtlichen Basis der Genfer Flüchtlingskonvention und des Schweizerischen Asylgesetzes gibt es – abgesehen von der Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen – verschiedene Möglichkeiten, Verfolgte zu schützen:

1. Grundsätzlich haben Menschen, die in ihren Herkunftsgebieten verfolgt oder bedroht sind, Anrecht auf Gesuch hin in der Schweiz Asyl zu erhalten. Sie können ihr Asylgesuch in der Schweiz selbst oder derzeit auch noch auf einer Schweizer Botschaft im Ausland stellen. Anerkannte Flüchtlinge erhalten die Möglichkeit, dauerhaft in der Schweiz zu bleiben (vgl. Asylgesetz Art. 3).

2. Der Bundesrat kann eine *vorübergehende Schutzgewährung* für Flüchtlinge veranlassen, die insbesondere während eines Kriegs oder durch Situationen allgemeiner Gewalt gefährdet sind. Diese Form der Aufnahme ist zeitlich beschränkt. Die Betroffenen sollen, wenn keine Gefahr mehr besteht, in ihr Herkunftsland zurückkehren. Eine solche kollektive vorübergehende Schutzgewährung sprach der Bundesrat beispielsweise während der Balkankrise in den 1990er Jahren aus (vgl. Asylgesetz Art. 4 und Art. 66).

3. Keine Person darf zur Ausreise in ein Land gezwungen werden, wenn ihre Freiheit oder ihr Leben bedroht ist. Dies gilt auch, wenn ihr Asylgesuch abgelehnt und sie nicht als Flüchtling anerkannt wurde. Dieses so genannte Rückschiebungsverbot ist Teil des zwingenden Völkerrechts (vgl. Europäische Menschenrechtskonvention, Art. 3, Genfer Flüchtlingskonvention Art. 33, Asylgesetz Art. 5).

Neuansiedlungsprogramme aufgrund des geltenden schweizerischen Asylgesetzes (Art. 56) sind als Teil einer umfassenden Flüchtlingsschutzpolitik zu verstehen und keinesfalls Ersatz für die Möglichkeiten, in der Schweiz selbst Asyl zu beantragen oder für das Konzept der vorläufigen kollektiven Aufnahme. Dies zeigt sich auch darin, dass die verschiedenen Formen der Schutzgewährung in unterschiedlichen Gesetzesartikeln definiert sind. Neuansiedlungsprogramme sind deshalb als eine *Ergänzung der Instrumente zur Schutzgewährung* für diejenigen Menschen auf der Flucht zu verstehen, die es *am meisten nötig haben und deren Zukunftsperspektiven nur mit einer Neuansiedlung in einem Drittland verbessert werden können.*[2] Die Neuansiedlung von Flüchtlingen ist folglich auch nicht ein Mittel zur Rekrutierung von Arbeitskräften und zur *Steuerung der Migration im Allgemeinen.* Dies schliesst hingegen keinesfalls aus, dass Potentiale und Fachwissen von Flüchtlingen anerkannt, gefördert und im Interesse des aufnehmenden Staates genutzt werden.

2 Grundlagenbericht Migration Policy Institute z.H. der European Community: Feasibility of Resettlement in the European Union, 2003. S. 21 ff.

4. Gründe für Neuansiedlungen

Der SEK sieht insbesondere folgende Gründe, um eine Neuansiedlungspolitik wieder aufzunehmen:

1. Die jüdisch-christliche Tradition misst dem Schutz des Fremden und seiner elementaren Versorgung einen grossen Wert zu. «Du sollst deinen Nächsten lieben wie dich selbst.» Dieses mit dem Gebot der Liebe zu Gott eng verbundene Gebot (vgl. Markus 12, 28-31) ist für die Bibel von zentraler Bedeutung. Paulus hat in ihm eine Zusammenfassung der ganzen Tora – der fünf Bücher Mose – gesehen (Brief an die Römer 13,8f). Auf die Frage: «Und wer ist mein Nächster?», antwortet Jesus mit der Erzählung der Geschichte vom barmherzigen Samariter (Lukas 10, 30-35) und kehrt damit den Fokus gegen die Fragenden: «Wem bist du ein Nächster?» Das Verständnis des Nächsten wird in der Bibel unterschiedlich konkretisiert. Im Dritten Buch Mose (Leviticus) 19,34 wird das in 19,18 erwähnte Gebot der Nächstenliebe auf den Fremden angewandt: «Wie ein Einheimischer soll euch der Fremde gelten, der bei euch lebt. Und du sollst ihn lieben wie dich selbst, denn ihr seid selbst Fremde gewesen im Land Ägypten.» Wohl sind der damalige und der heutige Kontext verschieden. Was es heisst, fremd zu sein, bestimmt sich in jeder Zeit und in jedem Kontext neu. Doch das entbindet nicht davon, das Gebot der Nächstenliebe auch und besonders auf die «Fremden» anzuwenden. Es sensibilisiert vielmehr gerade für die Frage, *welche* Fremden denn hier und jetzt unter dieses Gebot fallen. Es spricht alles dafür, diese Sensibilität nicht nur den Fremden im eigenen Land, sondern auch denjenigen in einem Erstasylland zukommen zu lassen und diese Fremden zu *Nächsten* zu machen, indem man sie in die *Nähe* holt.

2. Die Schweiz hat eine *humanitäre Tradition.* Auch die Kirchen haben sich immer wieder zur humanitären Tradition und der damit eng verbundenen Menschenwürde geäussert: «Die Achtung der Menschenwürde jeder Person, ungeachtet ihrer Rasse, Sprache, Religion, ihres Geschlechts oder ihrer sozialen Stellung gehört zu den Grundsätzen unseres Staates. Dieser Grundsatz hat sich besonders in unserem Verhalten gegenüber den Schwachen und Benachteiligten, auch gegenüber den Asylsuchenden und Flüchtlingen zu bewähren»[3]. Die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen ist eine Möglichkeit, den Verletzlichsten Schutz zu bieten und die humanitäre Tradition weiterzuführen.

3. Humanitäres Handeln und der Einsatz für die Menschenwürde gehören zu den innersten Anliegen einer Kirche, die Kirche ist, indem sie «für andere da ist» (D. Bonhoeffer), die Kirche ist, indem sie Kirche *in* der Welt ist und *für* die Welt da ist und sich so aktiv für die Schwächsten stark macht.

4. Die Neuansiedlung ist ein starkes *Signal* an andere Aufnahmeländer, dass verschiedene Staaten einen Beitrag zur *internationalen Lastenteilung oder Solidarität im Flüchtlingsschutz* leisten. Neuansiedlungspolitik kann somit auch ein Instrument der internationalen Beziehungspflege sein.

5. Die Kontingentsflüchtlingspolitik entlastet *ärmere Erstasylstaaten,* obwohl immer nur eine begrenzte Anzahl Menschen von Neuansiedlungen profitieren. Ärmere Erstasylstaaten benötigen selbst materielle Hilfe. Die Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen kann ein Beitrag zur Entspannung von Konflikten sein.

6. Mit der Durchführung von Neuansiedlungen kann *Verantwortung beim Schutz* von Flüchtlingen übernommen und damit ein konkreter Beitrag zur Entschärfung der weltweiten Flüchtlingsproblematik geleistet werden.

7. *Neuansiedlungen sind Teil einer umfassenden Innen- und Aussenpolitik.* Alleine lösen sie die Flüchtlingsproblematik nicht. Zu einem solchen vernetzten Politikverständnis gehört Hilfe in den Herkunftsländern der Flüchtlinge mittels Entwicklungszusammenarbeit oder Nothilfe.

3 Memorandum der drei Landeskirchen zu Asyl- und Flüchtlingsfragen: Auf Seiten der Flüchtlinge, 1985.

8. Durch Neuansiedlungsprogramme wird Flüchtlingen die Möglichkeit geboten, in einem sicheren Land Schutz zu erlangen, *ohne die Dienste eines Schleppers* in Anspruch nehmen zu müssen und irregulär einzureisen.

9. *Die Einstellung gegenüber Flüchtlingen im Allgemeinen* in den Aufnahmestaaten kann durch Neuansiedlungsprogramme verbessert werden. So berichtet das britische Innenministerium, dass das von ihm im Jahr 2004 gestartete *gateway Programm* zur Neuansiedlung in der britischen Öffentlichkeit sehr positive Aufnahme gefunden hat – auch gerade in Zeiten erregter Diskussion zur Asylthematik. Neuansiedlungsprogramme können im Voraus mit den betroffenen lokalen Institutionen abgestimmt werden. Durch die Vorbereitung der Bevölkerung, z.B. mittels vorgängiger Medienberichterstattung, kann das Schicksal der Flüchtlinge erläutert werden. Neuansiedlungsprogramme helfen also nicht nur den Betroffenen selbst, sie fördern auch das Verständnis für alle Flüchtlinge, für ihre Nöte und die Situationen, aus denen sie fliehen.

10. In der Schweiz wird das Thema Asyl regelmässig als Problem und als negative Last empfunden – obwohl es nicht um eine freiwillige Geste, sondern um die Erfüllung der von der Schweiz unterzeichneten Genfer Flüchtlingskonvention und um humanitäre Grundsätze geht.

11. Eine kontinuierliche Neuansiedlungspolitik kann als *Instrument einer pro-aktiven Menschenrechtspolitik* zugunsten der schwächsten Flüchtlinge eingesetzt werden.[4]

5. Umsetzung von Neuansiedlungen

Verschiedene Akteure arbeiten bei der Durchführung von Neuansiedlungsprogrammen zusammen. Eine zentrale Funktion übernimmt das UNHCR. Das UNHCR ist aufgrund seiner Statuten beauftragt, dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden. Dazu gehört auch die Aufgabe, Neuansiedlungen für Flüchtlinge einzuleiten, für die weder eine Rückkehr ins Heimatland noch eine Integration im Erstasylland möglich ist.

Als erster Schritt einer Neuansiedlung anerkennt das UNHCR den Flüchtlingsstatus und stellt fest, dass die betreffenden Personen nur unzureichenden effektiven Schutz im aktuellen Aufenthaltsland erhalten. Die UNO-Mitgliedstaaten werden anschliessend aufgerufen, Neuansiedlungsprogramme durchzuführen und die ausgewählten Flüchtlinge aufzunehmen. Vom UNHCR werden normalerweise deutlich mehr Flüchtlinge ausgewählt, als schlussendlich in den Genuss einer Neuansiedlung kommen. Das UNHCR sorgt also für die internationale Koordination und Einbettung der Neuansiedlungsprogramme einzelner Nationalstaaten.

Die Auswahl der Kontingentsflüchtlinge erfolgt durch die aufnehmenden Staaten. Sie tun dies aufgrund der Dossiers des UNHCR über die betroffenen Personen oder indem Auswahlreisen in die Erstasylländer durchgeführt werden. Auf diese Weise kann eine den Kriterien des Aufnahmelandes entsprechende Auswahl der Flüchtlinge getroffen werden, z.B. werden besonders verletzliche Personen wie Kranke, Traumatisierte, allein stehende Frauen mit Kindern oder Angehörige religiöser Minderheiten oder solche, die bereits Beziehungen mit dem potenziellen Aufnahmeland haben, aufgenommen. Die Ausreise aus den Erstasylländern organisiert oft die Internationale Organisation für Migration (IOM).

6. Neuansiedlungspolitik im internationalen Vergleich

In den letzten zehn Jahren wurden zwar weltweit 821 000 Flüchtlinge neu angesiedelt. Dennoch konnte im Jahr 2007 lediglich ein Prozent aller Flüchtlinge von Neuansiedlungsprogrammen profitieren.[5] Diese Flüchtlinge kommen meist aus Myanmar, Burundi, Somalia oder dem Irak. Grosse Neu-

4 Zu den Grundargumenten für Neuansiedlungen siehe z.B. auch Passarelli, Alessia/Doris Peschke (eds.): Resettlement: Protecting Refugees, Sharing Responsibility. Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), Brussels, 2006. Oder: UNHCR, Integration Handbook: Refugee Resettlement. 2004, S. 3 ff.

5 Statistische Informationen: UN Refugee Agency (UNHCR) 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. June 2008. S. 10 ff.

ansiedlungsprogramme führen die USA und Kanada durch, die jährlich rund 57 000 Kontingentsflüchtlinge aufnehmen. In Europa werden derzeit jährlich ca. 6 000 Menschen aufgenommen. Die skandinavischen Länder nehmen am meisten auf – insbesondere auch solche Flüchtlinge mit besonderen Bedürfnissen, wie z.B. umfassende medizinische Behandlungen.

In der Europäischen Union hat das Thema derzeit Aufwind. In einigen Ländern wird intensiv über die Einführung einer Neuansiedlungspolitik diskutiert, die nötigen rechtlichen Grundlagen eingeführt oder gar erste Kontingente beschlossen. Die Innenminister der Europäischen Union (EU) verständigten sich Ende November 2008 darauf, 10 000 Flüchtlinge aus dem Irak aufzunehmen.

Diese Entwicklungen stehen unter anderem im Kontext der eher niedrigen Asylgesuchszahlen in Europa, den guten Erfahrungen bei der Integration von Kontingentsflüchtlingen im Aufnahmeland und einer grundsätzlich neuen Dynamik in diesem Gebiet.

7. Bisherige Kontingentsflüchtlingspolitik der Schweiz

Regelmässig hat sich die Schweiz zwischen 1950 und 1995 an Neuansiedlungsaktionen des UNHCR beteiligt und Kontingentsflüchtlinge aufgenommen. Empfangen wurden beispielsweise Flüchtlingsgruppen aus Ungarn, Tibet, Chile oder in den 1990er Jahren aus Somalia, Irak, Iran, Vietnam und Bosnien-Herzegowina. Zeitweise wurden pro Jahr hunderten von Kontingentsflüchtlingen Schutz gewährt.

Die Kriege auf dem Balkan liessen 1995 die Asylgesuche in der Schweiz in die Höhe schnellen und der Bundesrat beschloss die Einstellung der Kontingentsflüchtlingspolitik. Obwohl sich die Situation seither beruhigt hat, blieb die bisherige Kontingentsflüchtlingspolitik sistiert. Vereinzelt nahm die Schweiz kleine Gruppen auf, so erfolgte Ende 2008 auf Anfrage des UNHCR die Aufnahme von 24 irakischen Flüchtlingen.

8. Wiederaufnahme der Kontingentsflüchtlingspolitik – was kann getan werden?

Die Schweiz betreibt derzeit keine umfassende und kontinuierliche Kontingentsflüchtlingspolitik mehr, obwohl die rechtliche Grundlage für eine Wiederaufnahme vorhanden sind. Kirchen, NGOs, Politikerinnen und Politiker, aber auch Einzelperson können jedoch Stellung zum Thema beziehen und damit dazu beitragen, eine *positive Grundstimmung* für eine Wiedereinführung der Kontingentsflüchtlingspolitik zu schaffen.

Grundsätzlich kann der Einbezug nicht-staatlicher Akteure im gesamten Neuansiedlungsprozess zur Erweiterung der Aufnahmekapazität der Staaten führen. Sollte die Schweiz wieder Kontingentsflüchtlinge aufnehmen, dann kommt der Zivilgesellschaft eine *wichtige unterstützende Rolle bei der Integration* zu. Einzelpersonen, NGOs, Kirchen oder die Diaspora – d.h. andere Migrantinnen und Migranten gleicher Herkunft in der Schweiz – können dazu beisteuern, dass sich die Neuankommenden zurechtfinden und sie beispielsweise bei der Suche nach Arbeit oder beim Aufbau eines sozialen Umfelds unterstützen. Für die Kirchen, die stark an der Basis verankert sind, kann dies bedeuten, dass sie Plattformen für Begegnungen zwischen Einheimischen und neu aufgenommenen Flüchtlingen bereit stellen.

9. Offene Fragen zu einer zukünftigen Neuansiedlungspolitik

Für den SEK stellen sich auch Fragen, die bei der Umsetzung einer umfassenden und kontinuierlichen Kontingentsflüchtlingspolitik in der Schweiz anzugehen sind. Der frühzeitige Einbezug der Kirchen, Hilfswerke und weiterer Institutionen der Zivilgesellschaft in die Lösung dieser Fragen würde vom SEK begrüsst.

1. Für die Auswahl von *Kontingentsflüchtlingen* müssen **Kriterien** erarbeitet werden, die sowohl nationalstaatliche Interessen berücksichtigen, als auch mit der Genfer Flüchtlingskonvention und den Menschenrechten

konform sind. Es fragt sich, inwiefern neben dem Schutzbedürfnis der Betroffenen ihr Alter, ihr Gesundheitszustand oder Krankheiten, geographische Herkunft, religiöse Zugehörigkeit, Bildung oder (familiäre) Bindungen zu Landsleuten in der Schweiz bei der Auswahl gewichtet werden sollen. Es zeigt sich hier ein Zielkonflikt: Eine ausschliessliche Auswahl der Kontingentsflüchtlinge nach ihrem «Integrationspotenzial», z.B. der Bildung, würde im Widerspruch zum Ziel der Flüchtlingspolitik stehen, denjenigen Schutz zu bieten, die es am meisten nötig haben.

2. Es ist ebenfalls zu klären, wie die **Integration** der neu angesiedelten und teilweise traumatisierten Flüchtlinge begünstigt wird. Wie werden die Betroffenen auf die Neuansiedlung vorbereitet? In welchem Ausmass stehen für die Integration in der Schweiz finanzielle Mittel zur Verfügung? Wie und zu welchem Zeitpunkt werden die Kirchen, Hilfswerke und weitere zivilgesellschaftliche Akteure vom Staat eingebunden? Welche Rolle übernimmt die Diaspora, d.h. allfällige Landsleute der Neuangesiedelten, die bereits hier in der Schweiz leben? Und wie kann eine positive Einstellung in der Bevölkerung gegenüber Kontingentsflüchtlingen erreicht und damit auch die Integration erleichtert werden?

3. Obwohl sich die Asylgesuchzahlen in der Schweiz auf einem im Vergleich zu den 1990er Jahren tiefen Niveau befinden, muss angesichts der im Jahr 2008 gestiegenen Gesuchszahlen geklärt werden, ob die bestehenden Versorgungsstrukturen genügend freie Kapazitäten haben. Oder *inwiefern neue, spezifische* **Empfangsstrukturen** für Kontingentsflüchtlinge geschaffen werden müssen.

4. Die Kosten lassen sich zwar grundsätzlich mit der Anzahl aufgenommener Flüchtlinge und mit deren Auswahl beschränken. Unbestreitbar ist aber z.B. die medizinische Versorgung kostspielig. Es stellt sich deshalb die Frage, welche **finanziellen Folgen** die Wiederaufnahme einer Kontingentspolitik sowohl für den Staat als auch für engagierte Institutionen der Zivilgesellschaft haben. Allerdings hat die Schweiz profunde Erfahrungen mit der Aufnahme von Flüchtlingen im «regulären» Asylsystem und aus früheren Jahren auch solche mit Kontingentsflüchtlingen.

10. Fazit: Kontingentsflüchtlinge wieder aufnehmen

Neuansiedlungen sind Teil des Flüchtlingsschutzes, zu dem sich die Schweiz bekennt. Neben der Möglichkeit in der Schweiz selbst ein Asylgesuch zu stellen, sind Neuansiedlungsprogramme Konkretisierungen der Genfer Flüchtlingskonvention. Kontingentsflüchtlingspolitik kann auch als Teil einer der humanitären Tradition verpflichteten vernetzten Innen- und Aussenpolitik verstanden werden. Neuansiedlungsprogramme alleine lösen die weltweite Flüchtlingsproblematik nicht. Sie bieten jedoch die Chance, eine aktive Menschenrechtspolitik zu betreiben und damit einen Beitrag zur Lösung des weltweiten Flüchtlingsproblems zu leisten.