Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort

Bericht und Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM
Materialien zur Migrationspolitik

© 2009 Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM

Autoren
Alberto Achermann, Arbeitsgruppe EKM

Redaktion
Elsbeth Steiner

Titelbild
Flüchtlingslager im Tschad, Unterkunft für 15 000 Personen;
Foto: UNHCR / H. Caux

Gestaltung/Druck
W. Gassmann AG, Biel

Vertrieb
BBL, Bundespublikationen, CH-3003 Bern,
www.bundespublikationen.admin.ch
Art.-Nr. 420.919.D

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen
Quellenweg 9
CH-3003 Bern-Wabern
Tel. 031 325 91 16
www.ekm.admin.ch

Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und Hilfe vor Ort

Bericht und Empfehlungen
der Eidgenössischen Kommission
für Migrationsfragen

Bern, September 2008

Materialien zur Migrationspolitik

Inhalt

Vorwort **5**

1. Ausgangslage **6**

2. Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in der Schweiz **7**

3. Aktuelle weltweite Flüchtlingssituation und europäische Aufnahmepraxis **8**

4. Diskussionen im Rahmen der EU **9**

5. Gründe für die Wiederaufnahme und Neuausrichtung der Aufnahmepolitik bei Flüchtlingsgruppen **10**

6. Rechtsgrundlagen **13**

7. Empfehlungen der EKM **14**

7.1 Grundsatzentscheid zur Neuausrichtung der Gruppenaufnahmepolitik und der Flüchtlingsaussenpolitik 14

7.2 Modell «Kontingent mit Unter- und Obergrenze und Substitutionsmöglichkeit» 14

7.3 Aufnahme in der Schweiz, Integration und Zusammenarbeit mit Städten 15

7.4 Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Einbezug der EKM 15

7.5 Neukonzipierung der schweizerischen Flüchtlingsaussenpolitik 15

8. Anmerkungen **16**

Vorwort

Von der Gründung des UNHCR in den fünfziger Jahren bis 1995 hat sich die Schweiz regelmässig an den Wiederansiedlungsprogrammen für Flüchtlinge beteiligt. Davon profitierten unter andern Flüchtlinge aus Ungarn, dem Tibet, der CSSR, aber auch solche aus Vietnam, Jugoslawien, dem Sudan oder dem Irak. Als in den 1990er Jahren immer mehr Asylsuchende aus den Kriegsgebieten auf dem Balkan in die Schweiz einreisten, sistierte der Bundesrat die Aufnahme von sogenannten «Kontingentsflüchtlingen».

Die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen hat 2008 die Voraussetzungen, Chancen und Massnahmen einer neuen Aufnahmepolitik studiert. Sie konnte sich dabei auf einen ausführlichen Bericht stützen, der bereits 2007 von der Vorgängerkommission EKF (Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen) in Auftrag gegeben worden war. Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von EKM-Vizepräsidentin Barbara Walther hat aufgrund dieses Berichts fünf Empfehlungen erarbeitet. Die EKM schlägt dem Bundesrat vor, wieder Flüchtlingsgruppen im Rahmen des UNHCR-Programms aufzunehmen; 200 bis 300 könnten es pro Jahr sein. Im Rahmen einer aktiven Flüchtlingsaussenpolitik könnten diese Aufnahmen mit gezielter Hilfe vor Ort (vor allem in den Ländern, welche den Flüchtlingen Erstasyl gewährt haben) kombiniert werden.

Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf hat im Februar 2009 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, welche die Empfehlungen der Kommission überprüfen soll. Die EKM hofft, dass die Schweiz bald wieder zu den regelmässigen Aufnahmeländern für Flüchtlingsgruppen zählen wird. Damit würde nicht nur den Geflüchteten und Vertriebenen geholfen, sondern auch den Ländern, welche sie in der ersten Not aufgenommen haben. Viele dieser Länder sind mit der Flüchtlingsbetreuung enorm gefordert oder überfordert, weil sie selber zu den ärmsten Ländern dieser Welt gehören.

Francis Matthey, Präsident der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen

1 Ausgangslage

Die Eidgenössische Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) befasste sich im letzten Jahr ihres Bestehens (2007) intensiv mit der Frage der Neuausrichtung der Politik der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen (Kontingentsflüchtlinge). Sie gab u.a. einen Bericht in Auftrag, der eine Bestandesaufnahme der bisherigen Politik machen und Entscheidungsgrundlagen erarbeiten sollte.[1] Im Rahmen dieser Arbeiten wurden auch die Kantone (namentlich die KKJPD und die SODK) begrüsst, die der EKF grundsätzlich Zustimmung zu deren Bestrebungen signalisierten. Ende 2007 übermittelte sie dem Bundesrat einen Zwischenbericht mit einer Darstellung der relevanten Entwicklungen auf nationaler Ebene sowie im internationalen Umfeld und eine Skizzierung verschiedener Modelle hinsichtlich einer allfälligen Neuausrichtung der Kontingentsflüchtlingspolitik, zusammen mit einer Liste offener Fragen und von Diskussionspunkten, die mit Blick auf den Entscheid für ein Modell geklärt werden müssten.

Die neu konstituierte Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen (EKM) beschloss, das Thema weiter zu bearbeiten und eine Arbeitsgruppe[2] einzusetzen, die einen Bericht mit Empfehlungen bezüglich der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen erarbeiten sollte. Die Arbeitsgruppe schloss ihre Arbeiten im August 2008 ab. Der Entwurf des Berichts wurde von der Kommission am 11. September 2008 genehmigt.

2 Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in der Schweiz

Das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge, UNHCR, ist gemäss seinem Statut von 1950 beauftragt, Dauerlösungen für das Flüchtlingsproblem herbeizuführen. Dies erfolgt, neben der freiwilligen Heimführung und der Integration im Asylland, u.a. mit der Neu- bzw. Wiederansiedlung in einem Drittstaat (engl. «Resettlement»), durch Überführung aus Erstasylstaaten, dies insbesondere in Situationen, in welchen diese Staaten mit der Aufnahme von Flüchtlingen überfordert sind. Zwar haben die betreffenden Flüchtlinge in einem Erstasylland Zuflucht gefunden, können dort aber wegen drohender Abschiebung, dem Fehlen von medizinischer Behandlung, der Unmöglichkeit der Integration oder anderen Gründen nur vorübergehend bleiben. Die Übersiedlung von Flüchtlingen aus Erstasylländern in ein Aufnahmeland wurde in der Schweiz traditionell als «Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen» bezeichnet, das Gesetz verwendet den Begriff «Asyl für Gruppen», während in der EU der Begriff der «Wiederansiedlung» analog des auf Englisch üblichen Ausdruckes «Resettlement» verwendet wird.

«Resettlement-Flüchtlinge» erhalten in den Aufnahmeländern in der Regel alle Rechte, welche auch Konventionsflüchtlingen zustehen. In der Schweiz wird bezüglich Rechtsstellung kein Unterschied gemacht zwischen Flüchtlingen, die im ordentlichen Asylverfahren als solche anerkannt worden sind und Asyl erhalten haben, und Flüchtlingen, die im Rahmen einer Aufnahmeaktion in die Schweiz gekommen sind. Vom Konzept des Asyls für Gruppen strikt zu trennen ist das Konzept der vorübergehenden Schutzgewährung gemäss Art. 66ff. des schweizerischen Asylgesetzes. Ähnlichkeiten bestehen zwar insofern, als auch hier der Bundesrat entscheidet, ob und nach welchen Kriterien Gruppen von Schutzbedürftigen vorübergehender Schutz gewährt wird. Der Aufenthalt dieser Personen ist aber begrenzt, und es wird davon ausgegangen, dass sie dereinst, nach Beendigung des Konfliktes, in ihre Heimat zurückkehren. Bei den als Flüchtlingsgruppen Aufgenommenen hingegen wird davon ausgegangen, dass sie dauerhaft im Land bleiben.

Die Schweiz hat sich von Anbeginn an Aktionen des UNHCR angeschlossen und zwischen 1950 und 1995 regelmässig Flüchtlingsgruppen aufgenommen. Zu erinnern ist an die Aufnahme von Flüchtlingen aus Ungarn, Tibet, Indochina, Uganda, Chile, später auch aus Ex-Jugoslawien, Äthiopien, Sudan, Tunesien, Somalia, Irak und Iran.[3] Für die Jahre 1989 und 1990 beispielsweise ermöglichte ein Bundesratsbeschluss die Aufnahme von 1000 Flüchtlingen, wobei das Kontingent voll ausgeschöpft wurde. Am 14. August 1991 hat der Bundesrat zum vorläufig letzten Mal einen Beschluss zur Aufnahme von Flüchtlingen für die Jahre 1991 bis 1994 gefasst; dies betraf ein jährliches Kontingent von 500 Flüchtlingen aus Erstasylländern, welches innerhalb der vorgesehenen Zeitspanne nicht ausgeschöpft wurde. 1995 wurde die Aufnahme vorübergehend eingestellt, da aufgrund der Kriege im ehemaligen Jugoslawien eine grosse Zahl von Asylsuchenden und Flüchtlingen zu beherbergen war.

Mitte 1996 beschloss das damalige Bundesamt für Flüchtlinge die Einsetzung einer Expertengruppe, die einen Vorschlag betreffend Neuausrichtung der Kontingentsflüchtlingspolitik ausarbeiten sollte. Im Oktober 1997 unterbreitete das Bundesamt für Flüchtlinge, gestützt auf die Arbeiten der erwähnten Gruppe, dem zuständigen Bundesrat einen Antrag betreffend die «Neuausrichtung der Schweizerischen Kontingentspolitik». Die Vorschläge wurden aber angesichts der hohen Asylgesuchszahlen nicht übernommen. Im Juni 1998 wurde die Kontingentsaufnahme formell ausgesetzt und der Entscheid dem UNHCR mitgeteilt. Spätere Versuche, die Aufnahmepolitik wieder zu beleben, scheiterten, zuletzt im Jahr 2005, als im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 für den Bundeshaushalt aus finanzpolitischen Erwägungen auf die vorgesehene Wiederaufnahme verzichtet wurde.[4] Von den Befürwortern der Streichung wurde auch geltend gemacht, von den 25 EU-Staaten würden nur deren sechs Flüchtlingsgruppen aufnehmen.[5] Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements führte im Rat aus, der Bundesrat ersuche um einen ***vorläufigen Verzicht*** auf die Wiederaufnahme von Flüchtlingsgruppen.[6]

3 Aktuelle weltweite Flüchtlingssituation und europäische Aufnahmepraxis

Aktuell unterstehen ca. 11,4 Millionen Flüchtlinge der Kompetenz des UNHCR. Weitere 4,6 Millionen unterstehen dem Mandat des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA; United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East). Weltweit zählt man zudem ca. 26 Millionen wegen gewaltsamer Situationen intern Vertriebener.[7]

Eine grosse Zahl von Flüchtlingen lebt in sogenannten ***«Protracted Refugee Situations»***, in langandauernden Situationen in Flüchtlingslagern oder anderen prekären Unterbringungsformen. Als solche Situationen gelten Lager mit über 25 000 Flüchtlingen, die sich während mehr als 5 Jahren dort aufhalten. Gemäss Schätzungen von UNHCR betrifft dies mehr als 5 Millionen Flüchtlinge weltweit. So leben beispielsweise über 1 Million Flüchtlinge aus Afghanistan in Lagern in Pakistan, weitere über 900 000 Menschen aus demselben Staat im Iran, oder fast 400 000 Flüchtlinge aus Burundi in Tansania. Allein in Afrika zählt UNHCR 15 grössere Situationen mit total mehr als 1,6 Millionen Flüchtlingen.[8] Heute ist davon auszugehen, dass sich über 60 Prozent aller Flüchtlinge in dieser Lage befinden, oft ohne Aussicht auf Besserung. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Flüchtlingslagern soll aktuell 17 Jahre betragen.[9] Für viele dieser Flüchtlinge fehlt die Aussicht auf eine dauerhafte Lösung.

Für ca. 77 100 dieser Flüchtlinge suchte das UNHCR im Jahre 2007 ein Wiederansiedlungsland[10], tatsächlich standen aber nur ca. 50 000 Plätze zur Verfügung. Traditionelle Aufnahmeländer sind in erster Linie die USA, Kanada und Australien, im weiteren Neuseeland, 3 lateinamerikanische und 8 europäische Staaten, die eine fixe Quote kennen. Es handelt sich bei letzteren namentlich um Norwegen, Schweden, Finnland, Dänemark, Niederlande, Grossbritannien, Irland und Island. Weitere 8 Staaten nehmen gemäss UNHCR gelegentlich «Resettlement-Flüchtlinge» auf, so Spanien, Portugal, Luxemburg, Belgien, Deutschland, Frankreich, Tschechien und die Schweiz[11]. Einige Staaten überlegen sich aktuell, ein Wiederansiedlungsland zu werden, so u.a. die baltischen Staaten, Rumänien[12], Tschechien, Portugal, Spanien und Frankreich. Auch in Italien laufen entsprechende Abklärungen.[13]

Im Jahr 2006 haben gemäss Angaben des UNHCR[14] traditionsgemäss die Vereinigten Staaten (41 300), Australien (13 400) und Kanada (10 700) am meisten Flüchtlinge aufgenommen. Im Jahr 2007 erhöhten einige Aufnahmestaaten die Aufnahmekapazitäten leicht; so nahmen die USA 48 300 Fälle auf und Kanada 11 200. Bei den europäischen Staaten sahen die Aufnahmezahlen im Jahr 2006 wie folgt aus: Schweden 2400; Norwegen 1000; Finnland 550; Dänemark 530; Niederlande 500; Grossbritannien 380; Irland 200.

Insgesamt ist vielerorts in Europa das Interesse an einer Einführung, Wiederaufnahme oder Stärkung der Wiederansiedlungspolitik im Steigen begriffen. Dies hängt gemäss UNHCR vom allgemeinen Rückgang der Asylgesuchszahlen, von der öffentlichen Meinung, die möglicherweise «Resettlement-Flüchtlingen» gegenüber positiver eingestellt ist, von den guten Erfahrungen mit der Integration dieser Flüchtlinge und generell einer neuen Dynamik in diesem Bereich zusammen. Auch die EU-Kommission weist in ihrer Mitteilung über regionale Schutzprogramme[15] darauf hin, dass mehrere Mitgliedstaaten die Aufstellung eigener «Neuansiedlungsprogramme» in Betracht ziehen würden.

4 Diskussionen im Rahmen der EU

Auch auf Ebene der Europäischen Union hat in den letzten Jahren eine intensive Debatte über ein ***Europäisches Resettlement-Programm*** begonnen.[16] Eine entscheidende Rolle kommt dabei der EU-Kommission zu, die in verschiedenen Mitteilungen das Thema der Wiederansiedlung auf die Traktandenliste gebracht hat, so etwa in der Mitteilung vom 3. Juni 2003 über «leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylverfahren». Die Kommission schlug «eine geregelte Einreise durch ein ***EU-weites Eingliederungssystem***» vor. In einer weiteren Mitteilung vom Juni 2004 «Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen» wiederholte die Kommission den Vorschlag für ein EU-weites Neuansiedlungsprogramm und führte aus, ein

«derartiges Programm wäre zugleich ein Beitrag zur Verstärkung des Schutzes in den betreffenden Regionen, denn durch eine gerechtere Aufteilung der Flüchtlingskontingente liesse sich das Schutzangebot von Drittstaaten in der Herkunftsregion verbessern, da ihnen mehr Mittel für den Schutz von Personen im eigenen Land zur Verfügung stünden».

Das «Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union» wurde vom Europäischen Rat am 5. November 2004 verabschiedet[17]. Es sieht u.a. die Einrichtung regionaler Schutzprogramme mit einem ***«gemeinsamen Neuansiedlungsprogramm»*** vor. Gemäss Haager Programm sollen zuerst in einem Pilotprojekt Erfahrungen mit ***regionalen Schutzprogrammen***[18] gesammelt werden. Verbunden werden soll ein regionales Schutzprogramm ***mit einem EU-weiten Neuansiedlungsprogramm*** (Resettlement), womit als Zeichen aktiver Solidarität die hauptbetroffenen Erstaufnahmestaaten in der Region durch die Aufnahme von Flüchtlingen in der EU entlastet werden sollen.[19] Es geht letztlich um die Unterstützung von Flüchtlingen in langandauernden Situationen («protracted refugee situations») verbunden mit dem Willen, unerwünschte Weiterwanderungen einzudämmen. Es handelt sich bei den Regionalen Schutzprogrammen zwar nicht um ein wesentlich neues Konzept, indessen werden die klassischen Ansätze zur Lösung des Flüchtlingsproblems (Rückkehr, lokale Integration, Neuansiedlung in den Aufnahmestaaten Europas und Nordamerikas) mit neueren Ansätzen des «Migrationsmanagements» verbunden, mit denen unerwünschte illegale Weiterwanderungen eingedämmt werden sollen.

In der neuesten Mitteilung der EU-Kommission vom Juni 2008 betreffend die «Künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz»[20] betont die Kommission, die Wiederansiedlung nehme eine ***wichtige Stellung in der externen Asylpolitik der EU*** ein. Die Wiederansiedlung solle daher weiter gefördert und zu einem wirksamen Schutzinstrument ausgebaut werden, das die EU einsetze, um den Flüchtlingsschutz in den Drittländern zu gewährleisten und ihre Solidarität mit Drittländern, die Erstasyl gewähren, unter Beweis zu stellen. Die Kommission stellt für das Jahr 2009 ***Vorschläge für ein EU-Wiederansiedlungsprogramm in Aussicht,*** an dem sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis beteiligen könnten und in dem gemeinsame Kriterien und Koordinationsmechanismen festgelegt werden sollten; eine Zusammenarbeit in praktischen und logistischen Fragen würde zu mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienz beitragen.[21]

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Resettlement im Rahmen des Haager Programms zu einer Angelegenheit der EU geworden ist und dass die EU-Instanzen die Einführung eines EU-weiten Neuansiedlungsprogramms vorsehen. Dieses soll mindestens in einer ersten Phase freiwillig sein, wobei sich aber bereits heute ein deutlich verstärktes Interesse vieler EU-Staaten an der Einführung einer Flüchtlingsgruppenaufnahme-Politik zeigt. Vorgesehen sind finanzielle Anreize aus dafür vorgesehenen EU-Fonds. Schliesslich ist bemerkenswert, dass das Neuansiedlungsprogramm konzeptionell mit dem Konzept regionaler Schutzprogramme verknüpft werden soll.

5 Gründe für die Wiederaufnahme und Neuausrichtung der Aufnahmepolitik bei Flüchtlingsgruppen

Die Einstellung der Aufnahmepolitik wurde im Jahr 1996 mit hohen Asylgesuchszahlen, teilweise auch mit den hohen damit verbundenen Kosten begründet. Die Wiederaufnahme der Politik scheiterte in den letzten Jahren hauptsächlich an finanziellen Argumenten, teilweise wurde von Seiten des Bundesrates auch auf die noch nicht eingeführten neuen Massnahmen im Rahmen der Asylgesetzrevision verwiesen. In der Zwischenzeit sind sowohl die Gesuchszahlen – wobei dieses Phänomen in ähnlichem Ausmass in den meisten europäischen Staaten beobachtet werden kann – wie der Bestand der Personen des Asylbereichs markant zurückgegangen und liegen heute unter den Zahlen, bei denen der Bundesrat in den 90er Jahren noch neue Aufnahmen beschloss. In diesem Sinn haben sich auch verschiedene Mitglieder der EKF, darunter auch Kantons- und Städtevertreter, an der EKF-Plenarsitzung vom 18. Dezember 2006 geäussert. Zudem haben sich auch die ***Aufwendungen für die Flüchtlingsfürsorge*** markant verringert und im Vergleich zu den Jahren mit den höchsten Kosten mehr als halbiert.[22]

Folgende weitere innen- und aussenpolitische Gründe sprechen für eine Neuausrichtung der schweizerischen Politik bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen:

- Die Schweiz hat die Aufnahme von Flüchtlingen schon in den 50er Jahren mit der ***humanitären Tradition*** begründet. So hat der Bundesrat 1957 das schweizerische Asylrecht als «staatspolitische Maxime» bezeichnet, im Sinne einer «freien, weitherzigen Aufnahme von Flüchtlingen». Der Bericht des Bundesrates zur Ausländer- und Asylpolitik vom Mai 1991 führt an, diese Praxis sei auch heute noch fester Bestandteil schweizerischer Politik. Der Bericht hält weiter fest, dass die Schweiz «im Rahmen ihrer internationalen Solidarität auch in Zukunft zur Entlastung von Erstasylstaaten Flüchtlinge aufnehmen müsse» (Ziff. 2.2.2).

- Ähnlich verweist der Konzeptentwurf des Bundesamtes für Flüchtlinge vom Oktober 2001 zur Wiederaufnahme der Kontingentsflüchtlingspolitik, der in Ämterkonsultation gegeben wurde, auf die ***Entschärfung der Flüchtlingsproblematik*** und auf das ***Prinzip der internationalen Lastenteilung:***

  «Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen erfolgt im Rahmen der Bemühungen des UNHCR und der internationalen Staatengemeinschaft um eine weltweit koordinierte Suche nach dauerhaften Lösungen. Die beteiligten Staaten übernehmen mit ihrem humanitären Engagement eine Mitverantwortung für das Schicksal dieser Flüchtlingsgruppe im Sinne eines ‚responsibility sharing' und leisten damit einen Beitrag zur Entschärfung der weltweiten Flüchtlingsproblematik.»

Der ***Solidaritätsgedanke***, der sich bereits in der Präambel zur Bundesverfassung findet, verbindet sich mit den aussenpolitischen Zielen gemäss Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund in der Aussenpolitik u.a. zur Linderung von Not und Armut in der Welt und zur Achtung der Menschenrechte beiträgt. Die Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes begründet denn auch das Asyl für Gruppen mit der internationalen Solidarität.[23]

- Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen ist ein Lastenteilungsmechanismus, der zur ***Prävention von Flucht und irregulären Migrationsbewegungen*** beitragen kann, indem Erstaufnahmestaaten durch die Aufnahme nicht so überfordert werden, dass sie selbst im Chaos versinken und zu Produzenten von Flüchtlingen werden. Die Strategie für eine Flüchtlings- und Asylpolitik der 90er Jahre, Januar 1989, erarbeitet von der Interdepartementalen Strategiegruppe EJPD/EDA/EVD empfahl daher als Massnahme (32.2.) die Aufnahme von Kontingenten aus Erstaufnahmestaaten mit folgender Begründung:

«Im Interesse einer aktiven, gestalterischen Aufnahmepolitik sollten die Kontingente grosszügiger ausgestaltet werden als in den achtziger Jahren. Zum einen ist die Aufnahme von Kontingents-Flüchtlingen ein bewährtes Mittel, um Erstasylstaaten eine gewisse Entlastung zu bringen und, gezielt eingesetzt, die Lebenssituationen aller Flüchtlinge in einem Erstasylland zu verbessern. Zum anderen kann die Aufnahme von Kontingents-Flüchtlingen als Instrument für eine aktive Menschenrechtspolitik eingesetzt werden.»

- In der Mitteilung vom Juni 2004 «Verbesserung des Zugangs zu dauerhaften Lösungen»[24] hält die EU-Kommission fest, dass ein Neuansiedlungsprogramm gleichzeitig einen Beitrag zur ***Verstärkung des Schutzes in den betreffenden Regionen*** darstellen würde, «denn durch eine gerechtere Aufteilung der Flüchtlingskontingente liesse sich das Schutzangebot von Drittstaaten in der Herkunftsregion verbessern, da ihnen mehr Mittel für den Schutz von Personen im eigenen Land zur Verfügung stünden».

- Als Option der Lösung des Flüchtlingsproblems im Sinne des Statuts des UNHCR braucht es alle Lösungsansätze (Rückkehr, lokale Integration, Resettlement) gleichzeitig. Diese Ansätze sind meist notwendigerweise komplementär anzuwenden. Oft ist die Neuansiedlung die effektivste und einzige Möglichkeit, einer Person wirksamen Schutz zu bieten. Für die Betroffenen, die Flüchtlinge in den Herkunftsregionen, ist Resettlement eine Massnahme, welche den ***Verletzlichsten den Schutz bieten*** könnte, der im Erstaufnahmestaat nicht gewährt werden kann. Resettlement ist eine der wenigen Möglichkeiten für einen sicheren Zugang in Asylländer und für Personen in langandauernden Situationen oft die einzige Chance, jemals im Leben das Lager verlassen zu können.

- Die Genfer Flüchtlingskonvention enthält eine Verpflichtung zur ***Zusammenarbeit mit dem UNHCR*** zur Erfüllung von dessen Aufgaben (Art. 35). Diese bezieht sich auch auf die Zusammenarbeit bei der Lösung von Flüchtlingssituationen, dies aber nicht im Sinne einer rechtlichen Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingsgruppen. Hinzuweisen gilt es an dieser Stelle auch auf Art. 113 des Asylgesetzes, wonach sich der Bund «an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland» beteiligt, dabei die Tätigkeit internationaler Hilfswerke unterstützt und namentlich mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zusammenarbeitet. Die Schweiz hat zudem mehrere Entschliessungen des Exekutivkomitees für das Programm des UNHCR mitgetragen, welche zur Aufnahme von Flüchtlingen aufrufen, so etwa den ***Beschluss Nr. 67*** aus dem Jahr 1991 «über den Bericht zur geordneten Weiterwanderung als Instrument des Rechtsschutzes», und kürzlich den Beschluss Nr. 105 (2006) betreffend «gefährdete Frauen und Mädchen», mit welchem den Staaten die «verstärkte Nutzung der Neuansiedlung als Schutzinstrument und dauerhafte Lösung für gefährdete Flüchtlingsfrauen und -mädchen» empfohlen wird.

- Zu berücksichtigen ist die aktuelle Zunahme von «Resettlement-Flüchtlingen» aufnehmenden Staaten oder an einer solchen Politik ernsthaft interessierten EU-Staaten und die Diskussionen im Rahmen des Haager Programms der EU. Dies ist auch unter dem Gesichtspunkt von Art. 113 des Asylgesetzes zu betrachten, der eine ***Beteiligung des Bundes an «der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik*** auf internationaler Ebene» vorsieht. Zudem hat die Schweiz anlässlich der Unterzeichnung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU am 21. Juni 1999 eine einseitige Erklärung zur Migrations- und Asylpolitik abgegeben[25], in der die Schweiz ihren «Willen zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit der EU und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der Migrations- und Asylpolitik» bekräftigt hat. Damit drängt sich gegebenenfalls eine Berücksichtigung der Neuansiedlungspolitik der EU auf. Eine Koordinierung mit der EU-Politik könnte auch gewinnbringend bei der Entwicklung angepasster Integrationsprogramme sein, indem von den gemeinsamen Erfahrungen profitiert werden könnte oder sogar Projekte gemeinsam entwickelt werden könnten.

- Somit wird die Frage der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen mittelfristig auch eine Frage der ***Solidarität*** nicht nur mit den Erstaufnahmestaaten in den ärmsten Regionen der Welt, sondern ***mit anderen europäischen Aufnahmestaaten*** werden. Dabei gilt es auch den Nutzen zu berücksichtigen, den die Schweiz aus der Zusammenarbeit mit der EU im Bereich Migration/Asyl/Aussengrenzen ziehen wird, indem insbesondere die europäischen Grenzsicherungsmassnahmen und der Dubliner Mechanismus in der Schweiz zu sinkenden Asylgesuchszahlen führen dürften.

- Eine Beteiligung der Schweiz an Neuansiedlungsprogrammen würde einen Wissens- und Erfahrungszuwachs im Bereich der internationalen Migrations- und Flüchtlingspolitik bedeuten und u.U.

die Möglichkeit bieten, mit Erstaufnahmestaaten des Südens eine neue Qualität bilateraler Beziehungen aufzubauen, indem die Schweiz einen (wenn auch kleinen) Anteil der Last übernehmen würde. Dabei stellt sich die Frage nach einem Einbezug der Aufnahmepolitik in das Konzept der ***Migrationspartnerschaften***. Gemäss Art. 100 («Internationale Vereinbarungen») des neuen Ausländergesetzes, das am 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist, fördert der Bundesrat bilaterale und multilaterale Migrationspartnerschaften mit anderen Staaten und kann Abkommen abschliessen, um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken sowie die illegale Migration und deren negative Folgen zu mindern (Abs. 1). Gemäss Abs. 3 von Art. 100 kann er bei Rückübernahme- und Transitvereinbarungen «im Rahmen seiner Zuständigkeiten Leistungen und Vorteile gewähren oder vorenthalten. Er berücksichtigt dabei die völkerrechtlichen Verpflichtungen sowie die Gesamtheit der Beziehungen der Schweiz zum betroffenen Staat». Im Weiteren ist in diesem Zusammenhang auf Art. 93 des revidierten Asylgesetzes hinzuweisen, der die Rechtsgrundlage für Programme zur ***Rückkehrhilfe*** und zur ***Prävention irregulärer Migration*** bildet. Gemäss Abs. 2 von Art. 93 können Programme im Ausland «auch das Ziel verfolgen, einen Beitrag zur Prävention irregulärer Migration zu leisten». Als Programme zur Prävention irregulärer Migration gelten allerdings nur solche, «die kurzfristig zur Minderung des Risikos einer Primär- oder Sekundärmigration in die Schweiz beitragen».

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass verschiedene Gründe für eine Wiederaufnahme und Neuausrichtung Politik der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen sprechen, wobei die traditionellen Gründe – humanitäre Tradition und Solidarität – zunehmend durch ***aussenpolitische Interessen*** der Schweiz ergänzt werden: Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen würde der Schweiz gegenüber der Europäischen Union, aber auch gegenüber den Staaten in der Herkunftsregion von Flüchtlingen ein neues Instrument in die Hand geben, mit welchem weitere migrationspolitische Interessen verfolgt werden könnten.

6 Rechtsgrundlagen

Das Asylgesetz vom 26. Juni 1998 enthält die heute noch gültige Rechtsgrundlage für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in einem eigenen Abschnitt («Asyl für Gruppen»). Dieser regelt die Kompetenzen beim Bund und die Verteilung auf die Kantone:

***Art. 56** Entscheid*
1. *Grösseren Flüchtlingsgruppen wird aufgrund eines Entscheides des Bundesrates Asyl gewährt. Bei kleineren Flüchtlingsgruppen entscheidet das Departement.*
2. *Das Bundesamt bestimmt, wer einer solchen Gruppe angehört.*

***Art. 57** Verteilung und Erstintegration*
1. *Für die Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone gilt Artikel 27.*
2. *Der Bund kann im Rahmen der Erstintegration Flüchtlingsgruppen vorübergehend eine Unterkunft zuweisen und sie insbesondere in einem Erstintegrationszentrum unterbringen.*

Nach der aktuellen Rechtslage übernimmt der Bund im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen folgende Kosten:

- Bezüglich Fürsorge gilt für Flüchtlinge, die im Rahmen einer Gruppenaufnahme in die Schweiz gekommen sind, die gleiche Regelung wie für Flüchtlinge, die im ordentlichen Verfahren Asyl erhalten haben. Der Grund für die Anerkennung hat damit später keine rechtlichen oder finanziellen Auswirkungen.

- Damit zahlt der Bund den Kantonen wie bei den übrigen anerkannten Flüchtlingen in den ersten fünf Jahren eine Pauschale für die Fürsorge-, Betreuungs- und Verwaltungskosten (Art. 88 Abs. 3 AsylG). Dies geschieht gemäss Art. 24 Abs. 1 AsylV2 in Form einer Globalpauschale, die vom Bund den Kantonen vergütet wird, und zwar bei anerkannten Flüchtlingen vom Tage des Entscheides über die Anerkennung bis zum Tag, an welchem dem Flüchtling eine Niederlassungsbewilligung erteilt wird bzw. ein Anspruch darauf entstanden ist.

- In besonderen Fällen bezahlt der Bund die Pauschalen auch darüber hinaus, so für betagte und behinderte Flüchtlinge. Gemäss Art. 24 Abs. 4 AsylV2 gilt diese ***Kostenübernahme in Spezialfällen*** namentlich für Personen, die im Rahmen eines Kontingentes oder eines Sonderprogramms des UNHCR aufgenommen wurden, oder die einer Flüchtlingsgruppe angehören, deren Aufnahme der Bundesrat oder das Departement beschlossen hat, und die bei ihrer Einreise bereits behindert, krank oder betagt (d.h. über 60 Jahre alt) sind und dauernder Unterstützung bedürfen.

- Der Bund kann die Kosten für die direkte Einreise von Flüchtlingsgruppen und Personen, die aufgrund einer Anfrage vom UNHCR aufgenommen werden, übernehmen (Art. 53 AsylV2).

7 Empfehlungen der EKM

7.1 Grundsatzentscheid zur Neuausrichtung der Gruppenaufnahmepolitik und der Flüchtlingsaussenpolitik

Aufgrund der geschilderten Ausgangslage, den internationalen Entwicklungen und der aktuellen globalen flüchtlingspolitischen Lage, den Entwicklungen in der Europäischen Union, angesichts der humanitären Tradition der Schweiz und schliesslich angesichts der vorhandenen nationalen Rechtsgrundlagen empfiehlt die Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen eine ***Neuausrichtung der Politik der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen***, die in eine ebenfalls neu überdachte Flüchtlingsaussenpolitik eingebettet sein sollte. Es geht insbesondere darum, der Schweiz eine aktive Beteiligung an der Flüchtlingsaussenpolitik zu ermöglichen und ihre Handlungsfähigkeit in diesem Bereich zu steigern. Die Neuausrichtung der Aufnahmepolitik bei Flüchtlingsgruppen soll dabei ein wesentliches Element bilden. Die Aufnahmepolitik soll neben aussenpolitischen Interessen (namentlich die Förderung bilateraler Kontakte mit Erstaufnahmestaaten und die migrationspolitische Zusammenarbeit mit der Europäischen Union) der humanitären Tradition (Schutz der Verletzlichsten) und dem Solidaritätsgedanken gerecht werden. Eine aktive Beteiligung der Schweiz kann zudem einen wichtigen Beitrag zur Entlastung der Erstaufnahmestaaten leisten und damit künftige Flucht- und Migrationsbewegungen zu verhindern.

Es geht um einen ***Grundsatzentscheid zur Neuausrichtung der Aufnahme- und Flüchtlingsaussenpolitik*** (siehe auch unten 7.5). Daher verzichtet die EKM auf detaillierte Empfehlungen zur konkreten Ausgestaltung der Aufnahme oder zur Kostenverteilung. Die EKM ist der Ansicht, dass der künftige Rahmen für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen möglichst flexibel sein soll, um den aussen- und innenpolitischen Interessen entgegenzukommen und um eine aktive Beteiligung der Schweiz an einer koordinierten internationalen Aktion zu ermöglichen.

7.2 Modell «Kontingent mit Unter- und Obergrenze und Substitutionsmöglichkeit»

Aufgrund dieser Überlegungen empfiehlt die EKM nicht die blosse Wiederaufnahme der früheren Politik, die eine jährliche Aufnahmequote vorsah, wobei die Flüchtlinge in der Regel vom UNHCR ausgewählt wurden. Die EKM hat verschiedene Varianten und Modelle für eine neue Aufnahmepolitik geprüft und schlägt ein Modell vor, das sich auf Vorarbeiten einer Expertengruppe im Auftrag des EJPD aus dem Jahr 1996 abstützen kann. Als Neuerung schlug der Bericht damals die Möglichkeit der «Substitution» vor, mit der die aus der Nichtbeanspruchung von Kontingenten frei gewordenen Mittel kompensiert und für Hilfe vor Ort eingesetzt werden können. Im Rahmen der geplanten Neuausrichtung der schweizerischen Kontingentspolitik, die dann aufgrund des Krieges um Kosovo nicht umgesetzt wurde, bestand ein Entwurf vom Oktober 1997 für einen Antrag an den Bundesrat, das EDA zu beauftragen, gemeinsam mit dem EJPD ein solches Substitutionsmodell zu erarbeiten und umzusetzen, mit der vorgesehenen Aufnahme von mindestens 200 und max. 300 Flüchtlingen. Dies geschah in Anlehnung an das nordische Modell, welches eine vermehrte finanzielle Hilfe an die Erstasylstaaten als Alternative zur Ansiedlung von Flüchtlingen im Westen vorsieht.

> Die EKM schlägt vor, ein Substitutionsmodell mit einer Untergrenze von 200 und einer Obergrenze von 300 Flüchtlingen pro Jahr einzuführen und dafür ein Budget von vorerst 20 bis 30 Millionen Franken pro Jahr für eine Periode von fünf Jahren vorzusehen. Wird das Aufnahmekontingent (sei dies aus innenpolitischen Gründen, z.B. wegen hoher Asylgesuchszahlen, sei dies wegen fehlender Anträge des UNHCR) nicht ausgeschöpft oder fallen die Kosten für die Flüchtlingsaufnahme geringer aus als budgetiert, können die frei werdenden Budgetmittel für Hilfe vor Ort verwendet werden.

Das Substitutionsprinzip schafft die notwendige Flexibilität und würde es ermöglichen, innenpolitische Aspekte und die asylpolitische Gesamtsituation der Schweiz (Asylgesuchszahlen, Aufnahme von Schutzsuchenden) angemessen zu berücksichtigen. Das Konzept eines «Rahmenkredites» von 20 bis 30 Millionen Franken pro Jahr würde – je nach Situation und Bedürfnissen – für die Flüchtlingsaufnahme in der Schweiz, auch für vorübergehende Schutzgewährungen, für Hilfe vor Ort oder für regionale Schutzprogramme eingesetzt.

Möglich wäre auch – in Ergänzung zu diesen Aktionen – die Unterstützung anderer Aufnahmestaaten in der Region zur Entlastung der Erstaufnahmestaaten, indem erstere von letzteren Flüchtlinge übernehmen würden und man für diese Menschen eine dauerhafte Lösung finden könnte. Das Modell lässt sich problemlos mit den Konzepten der Migrationspartnerschaft und der regionalen Schutzprogramme verbinden, und es ist genügend flexibel, um auch Flüchtlinge im Rahmen von Anfragen des UNHCR für kleinere Kontingente aufzunehmen oder um an Sonderprogrammen des UNHCR für die Aufnahme besonders gefährdeter Flüchtlinge teilzunehmen, wie es die Schweiz etwa im Jahr 2005 durch die Aufnahme von zehn usbekischen Flüchtlingen praktiziert hat.

7.3 Aufnahme in der Schweiz, Integration und Zusammenarbeit mit Städten

Während die früheren Kontingentsflüchtlinge über besondere Erstintegrationszentren auf das Leben in der Schweiz vorbereitet wurden, drängt sich heute angesichts der Vielzahl neuer Institutionen vor Ort, die in der Integrationsarbeit tätig sind, ein solches Vorgehen nicht mehr auf. Die EKM empfiehlt aber, mindestens für eine erste Phase der Flüchtlingsgruppenaufnahme die Zusammenarbeit mit grösseren Städten der Schweiz zu suchen, damit diese grössere Gruppen übernehmen würden, was die Integrationsarbeit erleichtern könnte. Eine erfolgreiche erste Aufnahmephase könnte helfen, Ängste vor hohen Kosten oder vor besonderen Integrationsproblemen abzubauen. Die Aufnahme durch die Städte wäre beim Verteilschlüssel für Asylsuchende zu berücksichtigen und entsprechend zu kompensieren.

Vor der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen wäre zudem zu untersuchen, inwiefern eine Erstintegrationsphase bereits im Erstaufnahmestaat möglich ist und wie eine solche – gestützt auf Erfahrungen anderer Staaten – implementiert werden könnte.

7.4 Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Einbezug der EKM

Die EKM empfiehlt die Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter Federführung des BFM und bestehend auch aus Vertretern der EKM, der Politischen Abteilung IV des EDA, der Kantone und der Städte, welche die konkrete Neuausrichtung und Umsetzung der Flüchtlingsgruppenaufnahmepolitik vorbereiten soll. Die Arbeitsgruppe sollte aufgrund der früheren Erfahrungen das weitere Verfahren festlegen, Vorschläge zur Kostenregelung machen und Konzepte für die Verwendung der im Rahmen des Substitutionsmodells nicht für die Flüchtlingsaufnahme in der Schweiz verwendeten Mittel erarbeiten. Im Weiteren wären die Grundlagen für die Verteilung der Flüchtlinge und die Integrationsphase zu entwickeln. In diesem Rahmen kann auf die Vorarbeiten der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen verwiesen werden.

7.5 Neukonzipierung der schweizerischen Flüchtlingsaussenpolitik

Die schweizerische Flüchtlingsaussenpolitik wie auch die Migrationsaussenpolitik sind in den letzten Jahren mit einigen neuen Ansätzen ergänzt worden, namentlich mit den Konzepten der Migrationspartnerschaften und der Regionalen Schutzprogramme oder mit Bestrebungen zur Prävention irregulärer Migration. Im Zusammenhang mit der Neukonzipierung der Flüchtlingsgruppenaufnahme-Politik empfiehlt die EKM, die Flüchtlings- und Migrationsaussenpolitik einer neuen Gesamtschau zu unterziehen und gegebenenfalls eine neue, kohärente Flüchtlings- und Migrationsaussenpolitik zu entwickeln, auch unter Berücksichtigung der Entwicklungen in der Europäischen Union im Rahmen des Haager Programms. Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen könnte dabei ein wichtiges Element einer neuen Aussenpolitik bilden.

8 Anmerkungen

1 Konzept für die Wiederaufnahme der Kontingentsflüchtlingspolitik, Schlussbericht der Eidgenössischen Kommission für Flüchtlingsfragen (EKF) mit Empfehlungen und Anträgen an den Bundesrat, in Form eines Entwurfes für die EKF-Sitzung vom 19. November 2007, Bern 27. Oktober 2007, verfasst von Alberto Achermann, Fürsprecher, Bern.

2 Die Mitglieder der Arbeitsgruppe: Barbara Walther (Leitung), Georg Blum, Rudolf Horber, François Mollard, Walter Schmid.

3 Vgl. auch BBl 1996 II 74: In den beiden letzten Aufnahmejahren, 1994 und 1995, konzentrierte sich die Aufnahme auf Angehörige folgender Staaten: Somalia, Irak, Iran, Vietnam und Bosnien-Herzegowina. Vgl. auch den ausführlichen Bericht von Andreas Wimmer, Die Wiederansiedlung von Flüchtlingen in der Schweiz. Eine Analyse der bisherigen Praxis und Diskussion von Handlungsoptionen, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, Forschungsbericht Nr. 5, Neuenburg, Dezember 1996.

4 BBl 2005 759ff, S. 812f.

5 Amtl. Bull N 2005 554.

6 Amtl. Bull N 2005 557.

7 UNHCR, 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-Seekers, Returnees, Internally Displaced Persons and Stateless Persons, June 2008 (www.unhcr.org).

8 UNHCR, Measuring Protection by Numbers, 2005, November 2006 Release (www.unhcr.org).

9 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee, Protracted Refugee Situations, 10 June 2004, EC/54/SC/CRP.14.

10 Vgl. für die folgenden Ausführungen namentlich die Präsentation von Vincent Cochetel, UNHCR Genf, an der EKF-Plenarsitzung vom 18. Dezember 2006, Anhang zum Protokoll.

11 Die Schweiz nahm im Jahr 2005 im Rahmen einer humanitären Aktion 10 Flüchtlinge aus Usbekistan auf.

12 Medienmitteilung UNHCR anlässlich der Tripartite-Konferenz zur Neuansiedlung von Flüchtlingen, 3. Juli 2008, www.unhcr.org.

13 Der «Consiglio Italiano per i Rifugiati» hat im Auftrag von Regierung und EU-Kommission im Jahr 2007 eine Machbarkeitsstudie erstellt (FA.RE. Studio die fattibilità per un Programma di Reinsediamento in Italia).

14 Vgl. die Angaben auf der Website des UNHCR, www.unhcr.org.

15 Vgl. dazu nachstehend, Ziffer 4.

16 Vgl. dazu Joanne von Selm/Tamara Woroby/Erin Patrick/Monica Matts, Study on the feasibility of setting up resettlement schemes in EU Member States, against the background of the Common Asylum System and the goal of a Common Asylum Procedure, Migration Policy Institute on behalf of the European Commission, European Communities, 2003.

17 Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Tagung des Europäischen Rates vom 4./5. November 2004, DOK 14292/1/04 Rev. 1.

18 Ziel regionaler Schutzprogramme, wie es sich der Mitteilung der EU-Kommission über dauerhafte Lösungen vom Juni 2004 (KOM [2004] 410 endg.) und der Mitteilung über regionale Schutzprogramme vom September 2005 (KOM [2005] 388 endg.) entnehmen lässt, ist in erster Linie die Erhöhung der Schutzkapazität in der Herkunftsregion im Rahmen einer umfassenden Partnerschaft mit den Staaten der Region. Gestärkt werden soll das Schutzangebot in den Regionen namentlich durch Unterstützung der Aufnahmestaaten und ihrer Verwaltungen, durch die Einrichtung eines Registrierungssystems, durch Verbesserung der lokalen Infrastruktur (Trainings von Beamten, Einführung effizienterer Verfahren) und Unterstützung der lokalen Integration von Flüchtlingen bzw. Unterstützung bei der Rückkehr in die Heimat.

19 Die Mitteilung über regionale Schutzprogramme hält eine «Neuansiedlungszusage» für eine der ***Kernaktivitäten*** eines solchen Schutzprogramms, «indem sich EU-Mitgliedstaaten ***freiwillig*** verpflichten, dauerhafte Lösungen bereitzustellen und Flüchtlingen die Neuansiedlung in ihren Ländern anzubieten». Die Neuansiedlung von Flüchtlingen in den EU-Mitgliedstaaten werde «ein wichtiger Faktor sein, der gegenüber Drittländern die partnerschaftliche Komponente der regionalen Schutzprogramme unterstreicht». Die Kommission stellte dabei fest, dass «seit der Mitteilung vom Juni 2004 mehrere Mitgliedstaaten die Aufstellung eigener Neuansiedlungsprogramme in Betracht ziehen». Sie erwartete, dass «dieser Positionswechsel zum breiteren Erfolg der regionalen Schutzprogramme beitragen» werde.

20 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, KOM (2008) 360 endgültig, vom 17. Juni 2008.

21 A.a.O., Ziffer 5.2.2.

22 Die Aufwendungen des damaligen Bundesamtes für Flüchtlinge betrugen im Jahr 2000 ca. 1319 Millionen Franken; heute betragen sie (inklusive der Aufwendungen des ehemaligen Bundesamtes für Ausländerfragen/ IMES, die vor der Fusion darin nicht enthalten waren und inklusive des Integrationskredits) für das gesamte Bundesamt für Migration rund 829 Millionen Franken. Dem stehen Einnahmen von 58 Millionen Franken gegenüber.

23 BBl 1996 II 74.

24 Mitteilung vom 4. Juni 2004, KOM (2004) 410 endg.

25 SR 0.142.112.681.