



3003 Bern-Wabern, 30. August 2013

Umsetzungskonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen (dreijährige Pilotphase)

1. Hintergrund

1.1. Auftrag

Das Bundesamt für Migration (BFM) wurde im April 2012 von der Departementsvorsteherin EJPD beauftragt, ein Umsetzungskonzept (in der Folge „Konzept“ genannt) für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen zu erarbeiten. Im Herbst 2012 wurde die Erarbeitung eines solchen Konzeptes auch in den Bundesratszielen 2013 festgelegt.

Zur Erfüllung dieses Auftrags wurde eine BFM-interne Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese klärte zunächst grundlegende Fragen rechtlicher, politischer und finanzieller Natur. Neben der Arbeit am Konzept tauschte sich die Arbeitsgruppe mit aktiven Resettlement-Staaten¹ über deren Praxis, Probleme und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen aus (*Skill Share Days*, *Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR)*², *EU Resettlement „look and learn“*) und besuchte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in Deutschland³, um ganz konkrete Fragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Resettlement-Programms zu diskutieren.

1.2. Vorschlag

Das EJPD/BFM schlägt ein Pilotprojekt zur Aufnahme von 500 Flüchtlingen über einen Zeitraum von drei Jahren mit anschließender Evaluation vor. Gründe für diese Anzahl aufzunehmender Flüchtlinge sind u.a., dass bezüglich der Integration der Flüchtlinge ein übersichtliches Pilotprojekt in Zusammenarbeit mit den Kantonen angestrebt wird. Das spezielle Integrationsprogramm für Flüchtlingsgruppen soll mit einer zusätzlichen Finanzierung an die mitbeteiligten Kantone positive Anreize schaffen und gleichzeitig ein mögliches Modell darstellen, welches längerfristig auch für die ordentliche Integration von allen anerkannten Flüchtlingen angewendet werden kann. Die Laufdauer über eine Pilotphase von 3 Jahren soll zudem dem UNHCR und den Kantonen eine

¹ Staaten, die über ein aktives Resettlement-Programm verfügen. Zurzeit gibt es 28 Staaten, die über ein aktives Resettlement-Programm verfügen und jährlich eine fixe Quote von Resettlement-Flüchtlingen aufnehmen. 2012 haben Deutschland und Belgien ein Resettlement-Programm eingeführt. Die Schweiz verfügt nach wie vor über kein aktives Resettlement-Programm und nimmt ad hoc kleinere Flüchtlingsgruppen auf.

² Die Annual Tripartite Consultation on Resettlement ist ein jährlich stattfindendes Treffen aller Resettlement-Staaten.

³ Deutschland hat im Dezember 2011 beschlossen, für 2012-2014 ein reguläres Resettlement-Programm mit einer jährlichen Quote von 300 Personen einzuführen.

Planungssicherheit geben. Eine Auswertung der gemachten Erfahrungen wird im Hinblick auf eine allfällige Weiterführung und Institutionalisierung einer Schweizerischen Aufnahmepraxis begleitend gemacht.

1.3. Rechtliche Rahmenbedingungen

Artikel 56 AsylG hält in Absatz 1 fest, dass grösseren Flüchtlingsgruppen aufgrund eines Entscheides des Bundesrates Asyl gewährt wird. Hinsichtlich der Definition, wie viele Personen eine grössere Flüchtlingsgruppe beinhaltet, sind im Asylgesetz keine Ausführungen zu finden. Die Botschaft des Bundesrates vom 4. Dezember 2005 zur Totalrevision des Asylgesetzes hat diesbezüglich festgehalten, dass gemäss gängiger Praxis ab 100 Personen pro Kalenderjahr von einer grösseren Flüchtlingsgruppe ausgegangen wird⁴.

Bei der Aufnahme von 500 Flüchtlingen über einen Zeitraum von 3 Jahren liegt die Entscheidkompetenz demnach beim Bundesrat, der im Gegenzug das EJPD mit der Umsetzung des Pilotprojektes beauftragt. Danach kann das Departement in eigener Regie den konkreten Ablauf des Pilotprojektes steuern, namentlich in Bezug auf die Auswahl der Flüchtlinge, den Aufnahmezeitpunkt und die Anzahl.

Nach Ablauf des Pilotprojekts und der Auswertung der Resultate ist über das weitere Vorgehen zu entscheiden.

1.4. Grundsätze des Pilotprojekts „Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen“

- Dreijährige Pilotphase.
- Aufnahme von 500 Flüchtlingen über einen Zeitraum von 3 Jahren.
- Frauen-, Mädchenquote: 40–60 %.
- Quote für Behinderte, Kranke und Betagte von mindestens 7%.
- Enge Zusammenarbeit mit dem UNHCR.
- Auswahlmissionen (*selection missions*).
- Enge Zusammenarbeit mit EDA und Kantonen.
- Spezielles Integrationsprogramm für Flüchtlingsgruppen.

Für die dreijährige Laufzeit des Pilotprojektes wird keine fixe Jahresquote festgelegt. Es wird situativ entschieden, wie viele der 500 Flüchtlinge pro Kalenderjahr aufgenommen werden. Eine jährliche Aufnahme von durchschnittlich 165 Flüchtlingen ist jedoch anzustreben. Konnte nach Ablauf der dreijährigen Laufzeit des Pilotprojekts nicht die ganze Quote ausgeschöpft werden, verfallen die übrigen Plätze. Umgekehrt ist vor dem Hintergrund aktueller oder zukünftiger nationaler und internationaler Konflikte nicht auszuschliessen, dass die angestrebte Zahl von 500 Flüchtlingen situativ erhöht werden muss.

Es wird sichergestellt, dass während der Dauer des Pilotprojektes 40–60 % der aufzunehmenden Flüchtlinge Frauen und Mädchen sind und dass eine Quote für Behinderte, Kranke und Betagte (Personen über 60 Jahre) von mindestens 7 % erreicht wird.

Mit dem UNHCR wird abgesprochen, wie viele Flüchtlinge im Verlauf eines Kalenderjahres aufgenommen werden, aus welcher Region sie stammen und welche Staatsangehörigkeit sie haben sollen.

⁴ BBl 1996 II 1ff, S.74.

Die vom UNHCR dem BFM unterbreiteten Dossiers bilden die Grundlage für die Vorauswahl der aufzunehmenden Flüchtlinge. Nach der Durchführung der Auswahlmissionen werden die aufzunehmenden Flüchtlinge von der Schweiz definitiv bestimmt, dem UNHCR kommuniziert, und in der Folge wird der Ausreiseprozess mit der Unterstützung von IOM in Gang gesetzt.

Eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen ist zwingend und deren Einbezug bei der Umsetzung des Konzeptes sicherzustellen.

Für eine erste Phase ist ein dreijähriges Pilotprojekt zur „Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen“ vorgesehen. Dieses Pilotprojekt wird von Anfang an genau überwacht und evaluiert. Danach wird über die Weiterführung oder den Ausbau des Pilotprojektes entschieden.

Gemeinsam mit den Kantonen wird ein auf die Bedürfnisse der Flüchtlingsgruppen ausgerichtetes Rahmenkonzept für spezielle Integrationsprogramme entwickelt. Der Einbezug der Kantone muss bei der Orientierung der Flüchtlinge in den Erstasylländern⁵ (*pre-departure orientation*) über die Situation in der Schweiz sichergestellt werden.

2. Praktische Umsetzung

2.1. KONTINGENT FESTLEGEN

- a) **Global Needs UNHCR:** Das UNHCR prognostiziert jeweils im Juni eines Kalenderjahres die weltweite Situation der Flüchtlinge für das folgende Jahr und legt die Prioritäten, sog. *Global Needs*, fest. Diese werden der Öffentlichkeit vom UNHCR im Rahmen der ATCR jeweils im Juli zugänglich gemacht. An den ATCR werden die Flüchtlingsgruppen bekannt gegeben, die aus Sicht des UNHCR im folgenden Jahr Schutz benötigen und von Resettlement-Staaten prioritär aufgenommen werden sollten.
- b) **Aussenpolitische Interessen der Schweiz:** Sobald das UNHCR die Global Needs definiert hat, erfolgt die Auswahl der Regionen und Länder unter Berücksichtigung der besonderen Interessen und Ziele der Schweizer Migrationsausserpolitik.
- c) **Interne Konsultation:** Nach den ATCR führt das BFM eine Konsultation zwischen den betroffenen Direktionsbereichen des BFM unter Einbezug des GS EJPD, dem EDA und anderen Departementen sowie der Kantone durch. Der Direktionsbereich Asyl hat die Federführung zur Erarbeitung eines Vorschlags über die Anzahl der aufzunehmenden Flüchtlinge für das folgende Kalenderjahr, deren geografische Herkunft und deren Staatsangehörigkeit. Der Vorschlag wird mit dem EDA abgesprochen und der Geschäftsleitung des BFM unterbreitet.
- d) **Grundsatzentscheid der Departementsvorsteherin EJPD:** Der Vorschlag des BFM über die Anzahl der aufzunehmenden Flüchtlinge, deren geografische Herkunft und deren Staatsangehörigkeit wird der Departementsvorsteherin EJPD zur Genehmigung unterbreitet.
- e) **Treffen-BFM-EDA-UNHCR:** Nach grundsätzlicher Genehmigung durch die Departementsvorsteherin EJPD findet ein Treffen zwischen dem BFM, dem EDA und dem UNHCR statt. Dabei werden die Schweizer Prioritäten und Möglichkeiten dem UNHCR für das folgende Jahr dargelegt (voraussichtliche Anzahl der aufzunehmenden Flüchtlinge, Präferenzen, Quoten, Staatsangehörigkeit sowie geografische Prioritäten),

⁵ Staaten, in welche die Flüchtlinge in einem ersten Schritt geflüchtet sind und in denen sie sich bis zum Resettlement aufhalten. Sie entsprechen nicht den Herkunftsländern der Flüchtlinge.

besprochen und abschliessend festgelegt. Zudem wird das UNHCR daran erinnert, die gewünschten Quoten für Frauen, Kinder, Behinderte, Kranke und Betagte sicherzustellen. Des Weiteren wird darüber entschieden, wie viele Dossiers welcher Flüchtlingsgruppe zu welchem Zeitpunkt dem BFM unterbreitet werden. In der Folge unterbreitet das UNHCR dem BFM die entsprechenden Dossiers.

2.2. AUSWAHLVERFAHREN

2.2.1. Auswahlkriterien

Die Schweiz setzt - ähnlich wie andere Resettlement-Staaten - bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen Prioritäten:

- a) Das Schutzbedürfnis der Flüchtlinge ist der ausschlaggebende Faktor.
- b) Das Integrationspotenzial und der Integrationswille der Flüchtlinge sind weitere zentrale Kriterien.
- c) Eine Quote von 40–60 % ist für Frauen und Mädchen vorgesehen. Mindestens 7 % der aufgenommenen Flüchtlinge werden Behinderte, Kranke oder Betagte sein.
- d) Dossiers von Flüchtlingen, die bereits über Familienangehörige in der Schweiz verfügen, jedoch die gesetzlichen Bestimmungen für eine Familienzusammenführung nicht erfüllen, werden prioritär behandelt.
- e) Die Dossiers aller für eine Aufnahme vorgeschlagenen Flüchtlinge werden dem Nachrichtendienst des Bundes unterbreitet. Liegen Indizien für die Beteiligung an schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen oder Kriegsverbrechen vor oder konkrete Hinweise im Sinne von Art. 53 AsylG oder Art. 1F der Flüchtlingskonvention (Asylunwürdigkeit), wird das Gesuch des UNHCR für eine Aufnahme in der Schweiz abgelehnt.
- f) Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen durch die Schweiz soll einen Beitrag zur Verbesserung der Situation in den Erstasyllandern leisten (z. B. Entspannung der Lage in Flüchtlingslagern, Solidarität mit den Erstasyllandern und deren Entlastung durch *responsibility sharing*).
- g) Bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen und insbesondere bei der Bestimmung ihrer geografischen Herkunft, sind auch strategisch-aussenpolitische Ziele der Schweiz zu berücksichtigen. Auf diese Weise können Beziehungen und der Dialog der Schweiz mit den Erstaufnahmeländern gestärkt werden.
- h) Während des dreijährigen Pilotprojektes werden Flüchtlingsgruppen aus drei bis vier verschiedenen Herkunftsregionen zur Aufnahme vorgeschlagen.

2.2.2. Konkretes Auswahlverfahren

- a) Das UNHCR unterbreitet dem BFM gestaffelt die entsprechenden Dossiers der Flüchtlinge zur Prüfung.
- b) Nach Prüfung der Dossiers durch das BFM wird mit dem UNHCR vereinbart, welche Flüchtlinge vor Ort, welche mittels Video-Anhörungen befragt und welche Einzelfälle alleine auf Dossier-Basis entschieden werden.
- c) Vorbereitung und Durchführung der Auswahlmissionen (*selection missions*) vor Ort

und Video-Anhörungen.

Eine Schweizer Delegation (Mitarbeitende des BFM) wird in Auswahlmissionen vor Ort Flüchtlinge, die vom UNHCR zur Aufnahme vorgeschlagen werden⁶, anhören. Die Angaben des UNHCR werden dabei überprüft, mit der schweizerischen Gesetzgebung abgeglichen, und die Einhaltung der von der Schweiz festgelegten Prioritäten wird sichergestellt. Medizinische Informationen über kranke oder behinderte Flüchtlinge werden verifiziert und Integrationsmöglichkeiten - so gut wie möglich - abgeschätzt. Zusätzlich werden bei diesen Auswahlmissionen mit den Behörden der Erstasylländer und dem IOM vor Ort die Formalitäten für die Ausreise der Flüchtlingsgruppen besprochen.

Kann eine Auswahlmission aufgrund einer schlechten Sicherheitslage und/oder schlechten Erreichbarkeit der Flüchtlinge nicht durchgeführt werden und besteht eine entsprechende Infrastruktur, werden die Flüchtlinge durch die zuständigen Personen des BFM mittels Video-Anhörungen befragt.

Nur in Ausnahmefällen werden Flüchtlinge allein aufgrund der von UNHCR eingereichten Dossiers überprüft und ausgewählt.

2.2.3. Zusammenarbeit mit UNHCR, anderen Resettlement-Staaten und interessierten Stellen in der Schweiz

Informelle Kontakte zwischen dem BFM (dem EJPD) und dem UNHCR sind jederzeit möglich. Das BFM nimmt zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Resettlement-Staaten und NGOs an den jährlich stattfindenden Experten-Treffen ATCR und WGR (*Working Group on Resettlement*) des UNHCR teil.

Die Schweiz strebt grundsätzlich eine konkrete Zusammenarbeits- und Koordinationsform mit anderen Resettlement-Staaten an. Die bereits heute bestehenden Kontakte zu anderen Resettlement-Staaten wie Norwegen, Deutschland, Dänemark, Schweden, die Niederlande und Australien werden intensiviert. Über die konkrete Zusammenarbeit mit anderen Resettlement-Staaten wird von Fall zu Fall entschieden.

Die interessierten Stellen in der Schweiz, namentlich die Kantone und das EDA, werden über das Vorgehen des Bundes im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen regelmässig in geeigneter Form informiert und konsultiert. (vgl. Ziffer: 2.5.1.).

2.3. ENTSCHEID

2.3.1. Entscheidprozess BFM und Antrag an die Departementsvorsteherin EJPD

- a) Nach den Auswahlmissionen oder den Video-Interviews werden die Dossiers innerhalb des Auswahlteams besprochen. Anhand der festgelegten Kriterien wird bestimmt, welche Flüchtlinge der Departementsvorsteherin EJPD zur Aufnahme empfohlen werden. Dieser Vorschlag wird über die Leitung Asylverfahren der Geschäftsleitung BFM unterbreitet.
- b) Der bereinigte Vorschlag wird der Departementsvorsteherin in Form eines Antrages zur Genehmigung für die Aufnahme der einzelnen Flüchtlinge vorgelegt.

⁶ Die Flüchtlingseigenschaft wird vom UNHCR gemäss den Bedingungen des Abkommens über die Rechtstellung der Flüchtlinge aus dem Jahre 1951 sowie dem Protokoll über die Rechtstellung der Flüchtlinge aus dem Jahre 1967 festgestellt.

- c) Liegt der Entscheid der Departementsvorsteherin EJPD vor, wird dieser dem UNHCR innert drei Monaten nach der Durchführung der Auswahlmissionen oder Video-Anhörungen mitgeteilt.
- d) Die Ausreise der Flüchtlingsgruppen wird in die Wege geleitet.

2.4. AUSREISE/EINREISE/ASYLGEWÄHRUNG

2.4.1. Ausreise

Die Erledigung der Ausreiseformalitäten und die Reise der Flüchtlinge erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR, der IOM und der zuständigen Schweizer Botschaft.

Nach dem Entscheid der Departementsvorsteherin EJPD wird das UNHCR orientiert. Bei der IOM wird ein Kostenvoranschlag für die Reise eingeholt. Nach dessen Prüfung werden die Einreisebewilligungen ausgestellt und der zuständigen Botschaft übermittelt. Nach der Ausstellung der Einreisevisa durch die Botschaft organisieren das UNHCR und die IOM die eigentliche Ausreise. Sie führen wenn nötig Gespräche mit den Behörden des Erstasyllandes zu den Ausreiseformalitäten.

2.4.2. Orientierung der ausgewählten Flüchtlinge, Reise

Die ausgewählten Flüchtlinge werden vor ihrer Abreise in geeigneter Form über die Reise in die Schweiz (Reiseweg, Ankunft in der Schweiz, Transfer in den Kanton) orientiert. Rudimentär werden sie auch über die Lebensbedingungen in der Schweiz, ihre grundlegenden Rechte und Pflichten sowie über die ersten Integrationsschritte in der Schweiz (Unterkunft, Betreuung, Sprachkurse) informiert. Diese Orientierung (*pre-departure orientation*) kann informell durch die Schweizer Botschaften vor Ort vorgenommen oder an die IOM delegiert werden.

- Ein entsprechendes detailliertes Konzept ist zu erarbeiten, da bis anhin keine derartigen Orientierungen bei den Aufnahmen von Flüchtlingsgruppen stattgefunden haben⁷. Dabei kann sich die Schweiz an der Praxis anderer Staaten orientieren.

2.4.3. Einreise/Asylgewährung

Nach ihrer Ankunft in der Schweiz verbringen die Flüchtlinge die ersten Tage in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum des Bundes. Danach werden sie den Kantonen zugeteilt und in dieselben transferiert. Die formelle Asylgewährung erfolgt unmittelbar nach dem Eintreffen im Kanton.

2.5. INTEGRATION

2.5.1. Verteilung auf Kantone und deren Zusammenarbeit mit dem BFM

Die im Rahmen der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in die Schweiz eingereisten Flüchtlinge werden den jeweiligen Kantonen im Verteilschlüssel (Art. 57 AsylG, Art. 21 AsylV1) angerechnet.

⁷ Bei den letzten 2 Aufnahmen von Flüchtlingsgruppen wurde eine Orientierung im kleinen Rahmen bereits vorgenommen.

Für eine erfolgreiche Umsetzung des Konzepts zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen ist der Einbezug der Kantone unumgänglich. Die Kantone, welche am Pilotprojekt teilnehmen, werden bei der Erarbeitung der speziellen Integrationsprogramme aktiv mit einbezogen.

2.5.2. Integration

2.5.2.1. Aktuelle Praxis

Seit Inkrafttreten des AsylG per 1. Januar 2008 vergütet der Bund den Kantonen eine einmalige, zum Teil an Konditionen geknüpfte Integrationspauschale von CHF 6116 für jeden aufgenommenen Flüchtling und jede vorläufig aufgenommene Person. Dabei handelt es sich um die bestehende Struktur der Integrationsförderung.

Ab 1. Januar 2014 sollen alle Bereiche der spezifischen Integrationsförderung (bisheriges Schwerpunkteprogramm für den Integrationsförderkredit des Bundes sowie Integrationspauschale), die eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen (sowie Städten und Gemeinden) darstellen, in vierjährigen kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) gebündelt und mittels Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen finanziert und umgesetzt werden. Dazu haben sich Bund und Kantone auf gemeinsame Förderschwerpunkte geeinigt, für die von 2014 bis 2017 erstmals schweizweit die gleichen strategischen Programmziele gelten.

Die Kantone sind daran, diese Programme zu entwickeln. Sie werden gestützt darauf über die nötigen Instrumentarien verfügen, um neuzuziehende Personen aus dem Ausländer- und Flüchtlingsbereich bedarfsorientiert zu fördern (Vernetzung mit den Regelstrukturen, Information und Beratung, ergänzende Angebote im Sprach- und Bildungsbereich sowie zur beruflichen Integration, usw.).

Die Flüchtlinge haben Zugang zu den Integrationsstrukturen und -massnahmen der Kantone. Sie erhalten auch Zugang zu allen übrigen bestehenden Strukturen sowie zum Arbeitsmarkt. Die Herausforderungen in Bezug auf die berufliche Integration der Flüchtlinge werden trotz bisheriger Anstrengungen und der bereits entwickelten Instrumente weiterhin sehr gross sein.

2.5.2.2. Entwicklung von speziellen Integrationsprogrammen für Flüchtlingsgruppen (Pilotprojekt)

Die Flüchtlingsgruppen kommen direkt aus Kriegsländern und/oder Flüchtlingslagern. Sie haben nicht die Möglichkeit – wie Flüchtlinge, die durch das Inland-Asylverfahren anerkannt wurden – sich in einer Übergangsphase in der Schweiz zu akklimatisieren und von den bestehenden Massnahmen zu profitieren. Dieser Umstand sowie die positiven Erfahrungen zahlreicher Resettlement-Staaten und die aktuellen Erfahrungen mit der beruflichen Integration von Flüchtlingen haben dazu geführt, im vorliegenden Konzept ein Integrationsmodell nach skandinavischem Vorbild über einen Zeitraum von zwei bis fünf Jahren vorzuschlagen. Die speziellen Integrationsprogramme für die Flüchtlingsgruppen „Integrationsprogramm Flüchtlingsgruppen“ bauen auf den bestehenden Erfahrungen und Massnahmen in den Kantonen auf und entwickeln diese auf einer systematischen und intensiveren Basis weiter.

Die Aufnahme und Betreuung von Flüchtlingsgruppen ist für die Schweiz auch eine gute Möglichkeit, die Zivilgesellschaft (NGOs, Kirchen, Vereine, Freiwillige, usw.) und die

bestehenden Strukturen (Schulen, Kindergärten, Arbeitgeber, usw.) aktiver in den Integrationsprozess einzubeziehen.

In den Kantonen kann eine Phase der Erstaufnahme von zwei bis drei Monaten in geeigneten Unterkünften vorgesehen werden. In dieser Zeit können u.a. die Unterbringung, die spezifischen Integrationsmassnahmen sowie die Einschulung vorbereitet werden.

Die speziellen Integrationsprogramme für die Flüchtlingsgruppen dauern durchschnittlich zwei Jahre und werden mit drei oder vier interessierten Kantonen entwickelt. Die speziellen Integrationsprogramme sollen Sprachkurse, Schulungen, Nachholbildungen, Lehren, Praktika, usw. umfassen.

Es wird angenommen, dass dank der speziellen Integrationsprogramme eine bessere berufliche Integration der Flüchtlinge erreicht werden kann. Die Wirksamkeit kann mittels Vergleichsgruppen von Flüchtlingen, die im Rahmen des Inland-Asylverfahrens anerkannt wurden, überprüft werden. Sollten sich diese Integrationsprogramme bewähren, ist denkbar, die gemachten Erfahrungen im Sinne von *good practices* für Massnahmen für alle Flüchtlinge und aufgenommene Personen zu nutzen.

- Ein Rahmenkonzept für die speziellen Integrationsprogramme ist in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Kantonen zu erarbeiten.

In diesem Rahmenkonzept sind gestützt auf Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern (Norwegen, Dänemark, Schweden) sowie von *good practices* in der Schweiz klare Kriterien für die Umsetzung festzulegen. Dazu gehören beispielsweise die frühzeitige Abklärung der Fähigkeiten und der Motivation sowie der Perspektiven inklusive der Festlegung von individualisierten rollenden Integrationsplänen, die intensive und praxisnahe Förderung der Sprachkompetenzen (Rahmenkonzept *fide*) sowie die Erarbeitung einer Grundarbeitsfähigkeit und wenn möglich der frühzeitige Einsatz im ersten Arbeitsmarkt (Praktika, *supported employment*, usw.). Bei der Umsetzung ist auf die Etablierung konstanter Beziehungen in der Betreuung (Coaching, Mentoring bei Differenzierung/Koordination von sozialer Betreuung und Arbeitsmarktintegration), den intensiven und frühzeitigen Einbezug der Arbeitgeber sowie die Zusammenarbeit mit den bestehenden Strukturen (Regelstrukturen) zu achten. Für Personen, welche mittelfristig keine Perspektiven haben, eine Grundarbeitsmarktfähigkeit zu erreichen, sind entsprechende Massnahmen der Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt oder der sozialen Integration bereit zu stellen.

Besonderheiten des „Integrationsprogramm Flüchtlingsgruppe“ (Pilotprojekt)

- a) Verbindlicher Charakter: Die Teilnahme am speziellen „Integrationsprogramm Flüchtlingsgruppe“ ist für alle arbeitsfähigen Flüchtlinge zwischen 16 und 60 Jahren zwingend. Das Programm im ersten Jahr umfasst Kurse und Vollzeitmassnahmen inklusive individueller Betreuungsmassnahmen (Coaching, Mentoring) und Schulung. Im zweiten Jahr ist das Programm spezifisch auf die Schulungsmassnahmen ausgerichtet. Die Umsetzung dieser Programme ist für die Partnerkantone, die sich zur Teilnahme bereit erklärt haben, bindend. Die Teilnahme am speziellen „Integrationsprogramm Flüchtlingsgruppe“ schliesst eine frühzeitige Arbeitstätigkeit der Flüchtlinge allerdings nicht aus.
- b) Dauer: Die Dauer des zweijährigen Programms startet für jeden einzelnen Flüchtling individuell und nicht zwingend mit der Einreise oder der Zuweisung in den Kanton.

- c) Allgemeine Ziele: Hauptziel des Programms ist die Verbesserung der beruflichen Integration der Flüchtlinge. Zusätzliche Ziele können die grössere Offenheit der Zivilgesellschaft sowie die Verbesserung des Ansehens der Flüchtlinge sein. Die Anstrengungen des Bundes, der Kantone und der Flüchtlinge erhalten durch das Projekt Anerkennung und haben Vorbildcharakter.
- d) Besondere Ziele: Es werden Ziele für die berufliche Integration der Flüchtlinge formuliert und die spezifischen Bedürfnisse von traumatisierten Personen berücksichtigt. Das Pilotprojekt wird von den Partnerkantonen durch ein Monitoring begleitet und überwacht. Ziel des Pilotprojekts ist zudem die Entwicklung von Empfehlungen und neuen Modellen.
- e) Voraussetzungen für die Kantone: Die Kantone und Gemeinden sind bei der Entwicklung und Umsetzung des Programms Partner. Sie stellen bei der Umsetzung des Programms die entsprechenden Zugänge zu den beteiligten Institutionen sicher und gewährleisten, dass in diesen die entsprechenden Mittel zur Verfügung stehen: professionelle Betreuung und angemessenes Umfeld, Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen und den lokalen Unternehmen, aktiver Einbezug der Zivilgesellschaft (Mentorinnen und Mentoren) sowie Ergreifen von Integrationsmassnahmen im Einklang mit den besonderen Bedürfnissen.
- f) Umsetzung des Programms: Vorgesehen ist, dass das BFM und die Kantone in den aufnehmenden Kantonen geeignete Anbieter und Trägerschaften mit der Umsetzung der Programme mandatieren. Die Schnittstellen zwischen dem Integrationsprogramm und den übrigen Integrationsangeboten der Kantone, namentlich der Regelstrukturen, sind zu klären. In einzelnen Kantonen ist auch denkbar, dass die Kantone im Rahmen von Vorgaben des BFM direkt mit den Anbietern und Trägerschaften Programme entwickeln und das BFM den Kantonen die Aufwendungen zum Beispiel in Form von Pauschalbeiträgen mitfinanzieren.

2.5.3. Kosten

2.5.3.1. Kosten Sozialhilfe

Globalpauschale

Die Höhe der Globalpauschale für Flüchtlinge, welche die Kosten für die Sozialhilfe, die Selbstbehalte und die Franchisen der Krankenversicherungen deckt und einen Beitrag an die Betreuungs- und Verwaltungskosten enthält, beträgt im gesamtschweizerischen Durchschnitt CHF 1'491.31/pro Monat (Pauschalansatz für das Jahr 2013, wird jährlich angepasst) für 500 Flüchtlinge entspricht dies insgesamt rund 24.3 Millionen Franken.

Gemäss den aktuellen Bestimmungen vergütet der Bund den Kantonen eine Globalpauschale für Flüchtlinge (Artikel 24 Absatz 1 AsylV 2⁸) vom Tag des Entscheids über die Anerkennung als Flüchtling bis und mit dem Tag, an dem ein Flüchtling erstmals eine Niederlassungsbewilligung erhält oder ein Anspruch darauf besteht.

Der Bund vergütet den Kantonen die Globalpauschale (Artikel 24 Absatz 4 AsylV 2) auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung für sozialhilfeabhängige Flüchtlinge, die:

- im Rahmen des Sonderprogramms für behinderte Personen, welches das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge (UNHCR) durchführt, aufgenommen werden;

⁸ Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen SR 142.312.

- einer Flüchtlingsgruppe angehören, deren Aufnahme der Bundesrat oder das EJPD beschlossen hat und die bei ihrer Einreise bereits behindert, krank oder betagt sind und dauernder Unterstützung bedürfen;
- als alleinstehende Kinder oder unbegleitete Jugendliche in der Schweiz aufgenommen werden, und zwar bis sie volljährig sind oder bis zum ordentlichen Abschluss der Erstausbildung, längstens aber bis zum 25. Altersjahr.

Der Bundesrat hat am 7. Dezember 2012 eine Änderung des Artikel 24 Absatz 1 AsylV 2 beschlossen, welche am 1. April 2013 in Kraft getreten ist. Neu vergütet der Bund den Kantonen die Globalpauschale für die oben aufgezählten Personenkategorien nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung bis längstens zur erstmaligen wirtschaftlichen Selbständigkeit.

Das Parlament hat am 14. Dezember 2012 eine Änderung des Asylgesetzes beschlossen, welche unter anderem auch die Dauer der Kostenerstattungspflicht des Bundes für Flüchtlinge neu regelt. Aktuell hält Artikel 89 AsylG fest, dass der Bundesrat die Ausgestaltung der Pauschalen sowie die Dauer ihrer Ausrichtung und die Voraussetzungen dafür regelt. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen finden sich im oben auszugsweise aufgeführten Artikel 24 AsylV 2. Neu wird in Artikel 88 Absatz 3 AsylG, welcher am 1. Januar 2014 in Kraft treten wird, festgehalten, dass die Pauschale für Flüchtlinge den Kantonen längstens während fünf Jahren nach Einreichung des Asylgesuchs, welches zur Asylgewährung geführt hat, vergütet wird. Artikel 24 Absatz 4 AsylV 2 wird im Rahmen der Anpassung der Verordnungsbestimmungen, welche voraussichtlich am 1. Januar 2014 in Kraft treten werden (Vorlage 1), entsprechend ergänzt. So kann den Kantonen für Flüchtlinge, welche die Voraussetzungen von Artikel 24 Absatz 4 AsylV2 erfüllen, die Globalpauschale auch nach der Dauer von 5 Jahren seit der Einreichung des Asylgesuchs, vergütet werden. Mit Vorlage 2 der Asylgesetzrevision wird Art. 88 Abs. 3 AsylG ebenfalls entsprechend angepasst.

Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass "vulnerable" Flüchtlinge (vorgesehene Quote von mindestens 7%) sich aufgrund ihrer persönlichen Voraussetzungen (behindert, krank, betagt) mit grosser Wahrscheinlichkeit zu keiner Zeit vollständig in den Arbeitsprozess integrieren lassen werden und für den Rest ihres Lebens von der Sozialhilfe abhängig bleiben (d.h. der Bund vergütet den Kantonen für diese Personen die Globalpauschale auch nach Erteilung einer Niederlassungsbewilligung oder nach einem Aufenthalt von 5 Jahren nach Gesuchseinreichung). Die übrigen Flüchtlinge, die aufgrund ihrer persönlichen Voraussetzungen eine Chance haben in den Arbeitsprozess integriert zu werden, werden durch das spezielle Integrationsprogramm explizit gefördert, um wirtschaftlich unabhängig zu werden. Aufgrund der Erfahrungen in den nordischen Ländern ist aufgrund des speziellen Programms mit einer höheren und nachhaltigen Arbeitsmarktbeitragsleistung zu rechnen.

Verwaltungskostenpauschale

Zudem erhalten die Kantone nach Artikel 91 Absatz 2^{bis} AsylG für asylsuchende Personen einen einmaligen Pauschalbeitrag an die Verwaltungskosten. Dies gilt auch für Personen, welche mit einer Flüchtlingsgruppe in die Schweiz kommen. Die Verwaltungskostenpauschale beträgt für das Jahr 2013 CHF 1'117. Insgesamt fallen Kosten von 0.6 Millionen Franken an.

2.5.3.2. Kosten Integration

Es ist ein Kostendach für das „Integrationsprogramm Flüchtlingsgruppen“ bereitzustellen. Aufgrund der Erfahrungen in Norwegen (ca. CHF 25'000 pro Jahr und Person) und in Dänemark (CHF 1'000 pro Monat während maximal 3 Jahren) sowie vergleichbaren Angeboten in der Schweiz (z.B. Flüchtlingsanlehre RIESCO, ca. CHF 30'000 pro Person, Dauer: 1 Jahr) ist ein Kostendach in der Höhe von max. CHF 24'000 pro Flüchtling vorzusehen. Dies bedeutet einen Bedarf von 12 Millionen Franken.

2.5.3.3. Weitere Kosten

Zusätzlich zur Globalpauschale und zu den Integrationskosten fallen weitere Kosten an. Bei einer Aufnahme von 500 Flüchtlingen belaufen sich die Einreisekosten (Flugkosten, Abgeltung IOM) auf rund CHF 500'000.

2.5.3.4. Finanzierung

Insgesamt fallen Kosten von rund 38.7 Millionen Franken an. Die Kosten für Sozialhilfe, Verwaltungskostenpauschale, Integrationspauschale und Einreisekosten können über die im Voranschlag 2014 und Finanzplan 2015 – 2017 eingestellten Mittel aufgefangen werden. Die Finanzierung der Kosten des speziellen „Integrationsprogramms Flüchtlingsgruppe“ (Begleitung, Qualifizierung, etc.) in der Höhe von 12 Millionen Franken werden im Rahmen einer Nachmeldung zum ordentlichen Budget für den Zeitraum 2014 - 2016 beantragt.

3. Personeller Mehrbedarf im BFM

Die Einführung eines regulären Resettlement-Programms in der Schweiz hat im BFM einen personellen Mehraufwand zur Folge. Dieser Mehraufwand entsteht in den verschiedensten Phasen der Umsetzung, namentlich bei der Koordination mit dem UNHCR, den Auswahlmissionen, der Prüfung der Gesuche, der Koordination mit den Kantonen im Zusammenhang mit den Integrationsprojekten, bei der Qualitätssicherung und bei der Begleitung und der Evaluation der Projekte. Dieser Mehraufwand müsste mit rund 3 neuen Stellen aufgefangen werden. Im Jahr 2014 können diese Stellen durch die bestehenden Mittel finanziert werden, für die Jahre 2015 und 2016 ist die Situation im Rahmen der Gesamtschau Ressourcen neu zu beurteilen.