



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

30. Juni 2016

Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 14.3290 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 6. Juni 2014

Zusammenfassung

Am 12. Juni 2014 hat der Nationalrat auf Antrag des Bundesrates das Postulat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates «Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit» (14.3290) angenommen. Das Postulat beauftragt den Bundesrat, in Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten Wege zu finden, wie der syrischen Bevölkerung in ihrem unendlichen Leid vermehrt geholfen werden kann. Es fordert insbesondere die Prüfung von Massnahmen, mit welchen deutlich grössere Flüchtlingsgruppen als bis anhin in Europa und der Schweiz aufgenommen werden können. Damit sollen auch die an Syrien angrenzenden Staaten unterstützt und entlastet werden, damit diese durch die grossen Flüchtlingsströme nicht noch weiter destabilisiert werden. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Staatssekretariat für Migration SEM) hat den vorliegenden Bericht in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Politische Direktion PD und Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA) erarbeitet.

Der seit fünf Jahren anhaltende Krieg in Syrien hat sich zur gegenwärtig weltweit schwersten humanitären Krise entwickelt. Bei einer aktuellen Bevölkerung von 18,2 Mio. sind mindestens 6,6 Millionen Menschen intern vertrieben. Weitere 4,8 Mio. Syrerinnen und Syrer sind aus dem Land geflohen. Vom Flüchtlingsstrom sind die Nachbarstaaten Syriens, Libanon (1,05 Mio. aufgenommene Flüchtlinge), Jordanien (650 000 aufgenommene Flüchtlinge) und die Türkei (2,7 Mio. aufgenommene Flüchtlinge) besonders betroffen. Der Syrienkonflikt und andere Krisenherde haben in den letzten zwei Jahren jedoch auch zu einer rasanten Zunahme der Migrations- und Fluchtbewegungen nach Europa geführt. So wurden 2015 in den EU+-Staaten (Staaten der Europäischen Union inklusive Schweiz und Norwegen) insgesamt rund 1,35 Mio. Asylgesuche gestellt, was im Vergleich zum Vorjahr einer Verdoppelung entspricht.

Die Schweiz hat seit Ausbruch der Syrienkrise Anfang 2011 über CHF 250 Mio. für die Opfer der Krise bereitgestellt. Die finanziellen und personellen Mittel für die Hilfe vor Ort wurden über die letzten Jahre durch Jahresbeiträge sowie zwei Sofortmassnahmenpakete (Nachtragskredite) kontinuierlich aufgestockt. Mit den Mitteln soll insbesondere die Versorgung der hilfsbedürftigen Bevölkerung in Syrien und von Flüchtlingen in den Erstempfangsstaaten in der Region verbessert werden. Gleichzeitig soll damit ein Beitrag geleistet werden, um den Druck auf die Flüchtlinge zur Weiterwanderung abzufedern. Über ihr Friedensförderungsprogramm und ihre humanitäre Politik unterstützt die Schweiz zudem die Bemühungen um eine bessere Respektierung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Syrien sowie eine friedliche Lösung des Syrienkonflikts und trägt damit zur Bekämpfung der Ursachen der Flüchtlingsströme bei.

Des Weiteren hat die Schweiz seit Ausbruch der Syrienkrise grössere Flüchtlingsgruppen aufgenommen. So konnten im Rahmen der zeitlich begrenzten Visaerleichterung für syrische Staatsangehörige, die das EJPD im September 2013 beschlossen hatte, bis heute 4200 Personen sicher in die Schweiz einreisen. Zudem hat der Bundesrat im März 2015 entschieden, zusätzlich zu dem im September 2013 beschlossenen Flüchtlingskontingent von 500 Personen weitere 3000 Flüchtlinge aus der Krisenregion in der Schweiz aufzunehmen.

Die Migrations- und Flüchtlingskrise in Europa hat in den letzten zwei Jahren zu einem Umdenken auf EU-Ebene geführt. Was bis vor einigen Jahren noch als nationales Phänomen wahrgenommen wurde, ist in den Fokus der europäischen Politik gerückt. Mit der Publikation der Europäischen Migrationsagenda im Mai 2015 hat die EU eine Gesamtstrategie für die Bewältigung der Herausforderungen im Migrationsbereich vorgelegt. Auf Stufe der Aussen- sowie Justiz- und Innenminister und der Staats- und Regierungschefs wurden im letzten Jahr wichtige Beschlüsse gefasst, beispielsweise über die Relocation- oder die Resettlement-Programme. Bei den Relocation-Programmen werden Schutzsuchende von besonders stark betroffenen EU-Staaten auf andere EU-Staaten umverteilt. Im Rahmen von Resettlement werden Flüchtlinge aus Drittstaaten vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) identifiziert und

dauerhaft in Aufnahmestaaten neu angesiedelt. Der Bundesrat hat entschieden, sich freiwillig an diesen Massnahmen auf EU-Ebene zu beteiligen – weil damit schutzsuchenden Personen geholfen wird und weil eine solidarischere Verteilung der Verantwortung in Europa notwendig ist. Der Bundesrat wird bis Ende 2016 unter Berücksichtigung der Entwicklung der Asylgesuchszahlen prüfen, ob und in welchem Umfang die Schweiz künftig zusätzliche Flüchtlingsgruppen aus der Krisenregion aufnehmen wird.

Inhaltsverzeichnis

1.	Postulat.....	6
1.1.	Eingereichter Text.....	6
1.2.	Tragweite des Berichts.....	6
2.	Ausgangslage	6
2.1.	Humanitäre Lage in Syrien und den Nachbarländern.....	6
2.2.	Migrationslage Europa bis Ende Juni 2016.....	8
2.3.	Migrationslage Schweiz bis Ende Juni 2016	9
3.	Ergriffene Massnahmen der Schweiz.....	10
3.1.	Aufnahme von syrischen Staatsangehörigen in der Schweiz	10
3.2.	Engagement der Schweiz vor Ort.....	11
4.	Massnahmen auf europäischem Niveau und Schweizer Beteiligung	13
4.1.	Übersicht	13
4.2.	Resettlement.....	14
4.3.	Relocation.....	15
4.4.	Übereinkunft EU-Türkei.....	16
4.5.	Hilfe vor Ort	17
5.	Fazit und weiteres Vorgehen	18

Abkürzungsverzeichnis

DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
Eurodac	European Dactyloscopy (Fingerabdruckdatenbank)
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
EURTF	EU Regional Task Force
FRONTEX	Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
RDPP	Regional Development and Protection Programme
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKH	Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe
UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge

1. Postulat

Das Postulat 14.3290 «Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit» wurde am 28. März 2014 von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates eingereicht. Am 6. Juni 2014 hat der Bundesrat die Annahme des Postulats beantragt. Am 12. Juni 2014 folgte der Nationalrat diesem Antrag.

1.1. Eingereichter Text

Angesichts der humanitären Katastrophe, die sich vor den Toren Europas abspielt, wird der Bundesrat gebeten, in Zusammenarbeit mit den europäischen Staaten Wege zu finden, wie der syrischen Bevölkerung in ihrem unendlichen Leid vermehrt geholfen werden kann. Insbesondere sind Massnahmen zu prüfen, mit welchen deutlich grössere Flüchtlingsgruppen als bis anhin in Europa und der Schweiz aufgenommen werden können. Damit sollen auch die an Syrien angrenzenden Staaten unterstützt und entlastet werden, damit diese durch die grossen Flüchtlingsströme nicht noch weiter destabilisiert werden.

1.2. Tragweite des Berichts

Der vorliegende Bericht konzentriert sich einerseits auf die Massnahmen, die die Schweiz seit dem Ausbruch der Syrienkrise Anfang 2011 ergriffen hat, um den Opfern der Krise zu helfen. Er beschreibt das Engagement der Schweiz in Syrien und in den Nachbarländern und geht auf die Massnahmen ein, die die Schweiz zur Aufnahme von zusätzlichen Flüchtlingsgruppen ergriffen hat. Andererseits geht der Bericht auf die wichtigsten Entwicklungen auf europäischer Ebene seit der Annahme des Postulats durch den Nationalrat im Juni 2014 ein und zeigt auf, an welchen europäischen Initiativen sich die Schweiz seither beteiligt hat.

2. Ausgangslage

2.1. Humanitäre Lage in Syrien und den Nachbarländern

Der seit fünf Jahren anhaltende bewaffnete Konflikt in Syrien hat sich zur gegenwärtig weltweit schwersten humanitären Krise entwickelt und grosses Leid über die syrische Bevölkerung gebracht. Das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte werden von allen Konfliktparteien massiv verletzt.

Von den Nachbarstaaten Syriens hat lediglich die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ratifiziert (nicht jedoch Libanon, Jordanien und Irak), und auch dies nur mit einer geografischen Einschränkung. Nichtsdestotrotz sind auf der Basis des internationalen Gewohnheitsrechts auch Staaten, die die Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben, dazu verpflichtet, das Refoulement-Verbot zu respektieren – eine Verpflichtung, der Syriens Anrainerstaaten immer weniger nachkommen. Durch den bewaffneten Konflikt in Syrien und die damit einhergehenden Zwangsvertreibungen hat das UNHCR in der umliegenden Region rund 4,8 Mio. syrische Flüchtlinge registriert, beinahe 40 % davon sind Kinder. Somit hat der Hauptanteil der Zwangsvertriebenen in der Region selbst Zuflucht gefunden. Syriens Nachbarländer haben mit aussergewöhnlicher Grosszügigkeit auf die grosse Anzahl Schutzsuchender reagiert. Sie stossen aber zunehmend an die Grenzen ihrer Aufnahmekapazitäten. Die teilweise schlecht funktionierenden Grundversorgungssysteme sind stark belastet. Das von zusätzlichen Spannungen geprägte Verhältnis zwischen Flüchtlingen und Gastgemeinschaften in der Region birgt weiteres Konfliktpotenzial. Länder wie Jordanien und Libanon haben daher die Grenze grundsätzlich geschlossen und gewähren nur noch einer reduzierten Zahl von besonders verletzlichen Menschen auf der Flucht den Grenzübertritt.

Syrien

Seit Ausbruch der Gewalt wurden gemäss Angaben der UNO über 250 000 Personen getötet. Mehr als eine Million Menschen wurden verwundet. Die humanitäre Lage bleibt äusserst prekär. Innerhalb von Syrien sind 13,5 Mio. Personen, darunter 6 Mio. Kinder, auf Hilfe angewiesen. Beinahe 5,5 Mio. Menschen, die humanitäre Hilfe benötigen, leben in Gebieten, in denen die Konfliktparteien den humanitären Zugang nicht oder nur sporadisch gewähren. Sie erhalten deshalb nur sehr unregelmässig Unterstützung. Davon leben über 590 000 Menschen in belagerten Gebieten, die gar nicht oder nur sehr schwer erreichbar sind. Dies führt zu massiven Behinderungen des humanitären Zugangs. Der fehlende Respekt für die Regeln des humanitären Völkerrechts in Bezug auf die Kriegsführung führt zu einem eklatanten Mangel an Schutz für die Zivilbevölkerung. Zudem ist die medizinische Grundversorgung, nicht zuletzt aufgrund von schweren Angriffen auf medizinische Einrichtungen, Personal und Transporte, völlig unzureichend. Ähnliches gilt zum Beispiel für das Schulsystem und das Recht auf Bildung.

Die Präsenz zahlreicher bewaffneter Gruppen und die Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht durch alle Konfliktparteien, inklusive gezielter Angriffe auf die Zivilbevölkerung, auf Personen *hors de combat* sowie auf humanitäre Helfer/innen, stellen ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Bürokratische Hürden, die die Arbeit von Hilfsorganisationen stark behindern (z. B. langwierige Bewilligungsprozedere für Hilfskonvois), erschweren die humanitäre Arbeit zusätzlich.

Libanon

Von den 4,8 Mio. in der Region registrierten syrischen Flüchtlingen befinden sich offiziell mehr als 1,05 Mio. im Libanon. Sie machen den Libanon damit zum Land mit der höchsten Pro-Kopf-Flüchtlings-Rate der Welt. Die Syrienkrise stellt eine grosse Belastung für die Stabilität des Landes, die schwachen öffentlichen Dienstleistungen und die Infrastruktur dar – vor allem in den Regionen, die am stärksten vom Zustrom betroffen sind (Bekaa und Akkar). Die Spannungen zwischen den Flüchtlingen und Gastgemeinschaften hinsichtlich des Zugangs zu Arbeitsplätzen und Dienstleistungen sind aufgrund des verstärkten Wettbewerbs gestiegen. Reguläre Arbeitsmöglichkeiten gibt es für registrierte Flüchtlinge nicht. Somit steigen die Risiken von Ausbeutung auf dem informellen Arbeitsmarkt.

Jordanien

Seit dem Ausbruch der Syrienkrise hat Jordanien mehr als 650 000 syrische Flüchtlinge aufgenommen, was mehr als 8 % der gesamten Bevölkerung Jordaniens entspricht. Knappe Ressourcen – insbesondere Wasser – und steigender Druck auf die öffentlichen Dienstleistungen und den Arbeitsmarkt führen zu Spannungen zwischen den Flüchtlingen und der Gastgemeinschaft. Die Regierung hat angekündigt, bis Ende 2016 50 000 Arbeitsbewilligungen auszustellen. Verschiedene Partner unterstützen Existenzsicherungs- und Investitionsprojekte zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Herausforderungen in der Umsetzung sind aber gross.

Jordanien hat seine Grenzen bereits 2014 weitgehend geschlossen. Mit der Intensivierung der Kämpfe in Syrien hat sich die Ansammlung von Flüchtenden an der nordöstlichen jordanisch-syrischen Grenze (im sog. Niemandsland «Berme») vervielfacht und ist nach UN-Schätzungen auf ca. 70 000 angewachsen. Der Zugang zu den Bedürftigen und die Versorgung durch humanitäre Organisationen stellt zunehmend eine Herausforderung dar. Nebst der dringend notwendigen Versorgung braucht es auch Lösungen zur nachhaltigen Verbesserung der Notlage.

Türkei

Gemäss UNHCR ist die Türkei das Land, das in absoluten Zahlen weltweit am meisten Flüchtlinge aufgenommen hat. Etwa 90 % der 2,7 Mio. syrischen Flüchtlinge in der Türkei leben derzeit ausserhalb von

Flüchtlingslagern, vor allem in den städtischen Zentren. Wenn sie registriert sind, haben sie offiziell Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen, einschliesslich Gesundheitsfürsorge und Bildung. Seit Januar 2016 können sie auch eine Arbeitserlaubnis beantragen, basierend auf Beschäftigungsmöglichkeiten und Prozentquoten. So darf aktuell die Anzahl der arbeitenden Flüchtlinge mit vorübergehendem Schutz auf dem türkischen Arbeitsmarkt nicht mehr als 10 % der eingesetzten türkischen Bürger betragen. Viele syrische Flüchtlinge haben jedoch aufgrund von Sprachbarrieren, mangelndem Wissen über ihre Rechte oder bürokratischen Hürden Schwierigkeiten, Zugang zu Dienstleistungen und medizinischen Leistungen zu erhalten oder erschwinglichen städtischen Wohnraum zu finden.

Irak

Im März 2016 waren rund 246 000 syrische Flüchtlinge, darunter etwa 40 000 Kinder unter fünf Jahren, registriert. In den vergangenen Jahren hat sich die Sicherheitslage in weiten Teilen des Iraks weiter verschlechtert. Bewaffnete Gruppen haben die Kontrolle über wichtige Teile des Landes übernommen. Rund 3,3 Mio. Menschen mussten ihre Häuser verlassen und Zuflucht in anderen Gebieten des Landes suchen. Dadurch kommen die öffentlichen Dienstleistungen zusätzlich unter Druck. Dies ist besonders in Gebieten im Norden des Iraks der Fall, die bereits viele syrische Flüchtlinge aufgenommen haben.

2.2. Migrationslage Europa bis Ende Juni 2016

Im Jahr 2015 wurden in den EU+-Staaten (Staaten der Europäischen Union inkl. Schweiz und Norwegen) insgesamt rund 1,35 Mio. Asylgesuche gestellt. Das sind mehr als doppelt so viele wie 2014 (625 000 Gesuche). Deutschland war mit über 440 000 Asylgesuchen wichtigstes Zielland von Asylsuchenden in Europa. Ungarn war im Jahr 2015 mit knapp 175 000 Asylgesuchen das Land mit der zweithöchsten Zahl an Gesuchen. Allerdings war Ungarn für die meisten dieser Personen primär ein Transitland auf dem Weg in Richtung West- und Nordeuropa. An dritter Stelle folgte Schweden mit rund 163 000 Asylgesuchen. Österreich verzeichnete im Jahr 2015 rund 90 000 Asylgesuche. Die Transitmigration über die Balkanroute in Richtung Deutschland verlief praktisch vollständig durch Österreich. Ein verhältnismässig kleiner Anteil der durchreisenden Flüchtlinge und Migranten entschied sich dazu, in Österreich um Asyl nachzusuchen (rund 10 %). Demgegenüber wurden auf der zentralen Mittelmeerroute 2015 154 000 irreguläre Grenzübertritte verzeichnet. In Italien wurden mehr als 83 000 Asylgesuche gestellt.

Syrien war 2015 erneut wichtigstes Herkunftsland von Asylsuchenden in Europa. Während Syrer im Jahr 2014 mehrheitlich auf der Migrationsroute über Libyen und das zentrale Mittelmeer nach Süditalien gelangten (rund 42 000), verschob sich die Migration im Folgejahr auf die Route von der Türkei über die östliche Ägäis nach Griechenland. Insgesamt gelangten knapp 500 000 Syrer im Jahr 2015 über diesen Weg nach Europa. Die Zunahme der afghanischen, irakischen, pakistanischen und iranischen Asylsuchenden ist grösstenteils ebenfalls auf diese Migrationsroute zurückzuführen. Die Weiterwanderung der Schutzsuchenden und Migranten aus Griechenland wurde von den jeweiligen Ländern auf dieser Route toleriert, und ihr Transport wurde teilweise sogar unterstützt. Über 210 000 Afghanen gelangten über den Seeweg aus der Türkei nach Griechenland. Rund 90 000 der angelandeten Personen stammten aus dem Irak.

Auf den griechischen Inseln landeten von Januar bis Ende März 2016 knapp 150 000 Personen an. Mit der Wiedereinführung von Personenkontrollen zwischen einzelnen Schengen-Staaten auf der Westbalkanroute (zum Beispiel in Ungarn, Slowenien, Österreich oder Deutschland) kam diese Migrationsroute faktisch zum Erliegen. Ausserdem führte die Umsetzung des EU-Türkei-Abkommens am 4. April 2016 dazu, dass die Zahl der Überfahrten aus der Türkei seither deutlich zurückgegangen ist. Sie liegt inzwischen bei durchschnittlich 400 Personen pro Woche. Seit Anfang April 2016 landeten etwa 9000 Personen auf den griechischen Inseln von der Türkei herkommend an. Die zentrale Mittelmeerroute ist seit Frühling 2016 wieder die zahlenmässig bedeutendste Migrationsroute nach Europa. Bis Ende Juni 2016 trafen rund

70 000 Personen in Süditalien ein, womit sich das Niveau verglichen mit 2015 kaum verändert hat. Knapp 90 % befanden sich auf Booten, die von Libyen aus in See gestochen waren. Die wichtigsten Herkunftsländer der Bootsflüchtlinge und Bootsmigranten sind Nigeria, Eritrea, Gambia und die Elfenbeinküste. Hingegen sind bis Ende Juni 2016 nur rund 200 syrische Flüchtlinge über diese Route nach Italien gelangt. Deutliche Umlenkungsbewegungen von Personen, die sich vorher in der Türkei aufgehalten haben, sind bisher keine feststellbar.

In den meisten europäischen Staaten ging die Zahl der Asylgesuche in den ersten Monaten des Jahres 2016 zurück. Grund dafür ist der deutliche Rückgang der Migration über die Balkanroute. In einigen wenigen Staaten blieb die Zahl der Asylgesuche hoch oder nahm wie im Fall von Griechenland sogar noch weiter zu. Hintergrund für die Zunahme der Asylgesuche in Griechenland ist neben der offiziellen Schliessung der Balkanroute, dass Personen, die in Griechenland kein Asylgesuch stellen, unter dem EU-Türkei-Abkommen rasch in die Türkei zurückgeführt werden können. Um eine rasche Rückführung zu verhindern, stellt neu die überwiegende Mehrzahl der in Griechenland eingetroffenen Schutzsuchenden auch dort ein Asylgesuch.

2.3. Migrationslage Schweiz bis Ende Juni 2016

2015 wurden in der Schweiz 39 523 Asylgesuche gestellt. Gegenüber 2014 bedeutet dies eine Zunahme um 66,3 % (+15 758 Gesuche). Der Wert von 2015 war der höchste Jahreswert seit dem Ende der Kosovokrise im Jahr 1999. Damals wurden 47 513 Asylgesuche gestellt. Im vergangenen Jahr nahm die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz ab Juni stark zu. Im Herbst stieg die Zahl der Asylsuchenden, statt wie normalerweise zu sinken, noch weiter an. Der monatliche Höchstwert wurde schliesslich im November 2015 mit 5691 Asylgesuchen erreicht. Grund für diesen Anstieg im Spätsommer und Herbst war die in diesem Ausmass noch nie dagewesene Migrationsbewegung von Personen aus dem Nahen und Mittleren Osten nach Europa. Der Anteil der Schweiz an allen in Europa gestellten Gesuchen sank von 3,8 % im Jahr 2014 auf 2,9 % im Jahr 2015. Mit 4,9 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner (2014: 2,9) liegt der Wert über dem europäischen Durchschnitt von 2,6 Asylgesuchen pro 1000 Einwohner (2014: 1,2).

Wichtigstes Herkunftsland im Jahr 2015 war Eritrea mit 9966 Gesuchen und rund 44 % mehr Gesuchen als im Jahr 2014. Mit Afghanistan (7831 Gesuche, +7084 Gesuche), Syrien (4745, +926) und dem Irak (2388, +2025) folgten 2015 diejenigen drei Herkunftsländer, deren Bürger einen Anteil von rund 90 % der 875 000 im Jahr 2015 in Griechenland eingetroffenen Personen ausmachten. Bis Juli 2015 lag der Schwerpunkt der Asilmigration in Richtung Schweiz an der Südgrenze gegen Italien. Im August 2015 nahm die Weiterwanderung von Personen, die über die Ostgrenze via Griechenland nach Europa gekommen waren, in Richtung Schweiz zuerst langsam und dann verstärkt zu. Im Vergleich zu Syrern und Irakern war der Anteil der Afghanen, die in die Schweiz weiterwanderten, vergleichsweise hoch. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Syrer und teilweise Iraker in Deutschland und Schweden sehr rasch einen positiven Asylentscheid erhielten, was bei afghanischen Staatsbürgern nicht der Fall war.

2016 sank die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz von Januar (3618) bis April (1748) kontinuierlich. Zu Beginn des Jahres war die Weiterwanderung von Personen, die via Griechenland und die Balkanroute nach Österreich und Deutschland gelangt waren, bestimmendes Element für die Anzahl und die Herkunft (Afghanistan, Syrien, Irak) der Asylsuchenden in der Schweiz. Im Mai stiegen die Zahlen erstmals seit einem halben Jahr leicht an (auf 1885 Gesuche). Im Juni nahmen die Asylgesuche weiter zu (2329 Gesuche). Die Zunahme ist auf den jahreszeitlich bedingten Anstieg der Anlandungen via zentrale Mittelmeerroute in Italien zurückzuführen, der 2016 Ende Mai einsetzte. Da die Anlandungen im Vergleich zum Vorjahr witterungsbedingt später einsetzten, stiegen auch die Gesuchseingänge in der Schweiz gegenüber dem Vorjahr zeitlich verzögert an. Dies dürfte auch der Hauptgrund dafür sein, dass insbesondere im Juni 2016 in der Schweiz deutlich weniger Asylgesuche gestellt wurden als im Vergleichsmonat des Vorjahres (Juni 2015: 3805 Gesuche). In den ersten sechs Monaten des Jahres 2016 wurden insgesamt 14 277

Asylgesuche gestellt. Dies sind 2404 Gesuche mehr als in den ersten sechs Monaten des Jahres 2015 (11 873). Die wichtigsten Herkunftsländer im ersten Halbjahr 2016 sind: Afghanistan (2414), Eritrea (1641) und Syrien (1238).

3. Ergriffene Massnahmen der Schweiz

Seit Ausbruch der Syrienkrise Anfang 2011 hat der Bundesrat die finanziellen und personellen Mittel für die Hilfe vor Ort kontinuierlich aufgestockt. Gleichzeitig hat der Bundesrat seit der Annahme des Postulats durch den Nationalrat am 12. Juni 2014 zusätzliche Massnahmen ergriffen, damit grössere Flüchtlingsgruppen aus dem Krisengebiet in der Schweiz aufgenommen werden können.

3.1. Aufnahme von syrischen Staatsangehörigen in der Schweiz

Der Bundesrat beschloss im September 2013, im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts insgesamt 500 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aufzunehmen. Das Pilotprojekt wandte sich an Opfer des Syrienkriegs, die vom UNHCR als Flüchtlinge anerkannt wurden. Ende 2015 konnte das Pilotprojekt erfolgreich abgeschlossen werden. Insgesamt reisten zwischen dem 29. November 2013 und dem 9. Dezember 2015 503 Personen (99 Familien und 19 Einzelpersonen) in die Schweiz ein. 338 syrische Staatsangehörige wurden aus dem Libanon aufgenommen, 23 weitere aus Jordanien. 141 Personen (Iraker und Palästinenser aus dem Irak), die als Flüchtlinge im Grossraum Damaskus lebten, reisten direkt aus Syrien in die Schweiz ein.

Am 4. September 2013 erliess das EJPD Visaerleichterungen für syrische Staatsangehörige mit Verwandten in der Schweiz. Diese Visaerleichterungen galten für die Kernfamilie, Verwandte in auf- und absteigender Linie und ihre Kernfamilie sowie Geschwister und ihre Kernfamilie. Voraussetzung war, dass die Verwandten in der Schweiz syrische Staatsangehörige mit B- oder C-Bewilligung oder in der Schweiz eingebürgert waren. Ziel dieser vorübergehenden Massnahme war es, kriegsbetroffenen Familienangehörigen rasch und unbürokratisch die Ausreise aus der Krisenregion und einen vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen. Das Visum berechtigte zu einem bewilligungsfreien Aufenthalt von drei Monaten, danach mussten die betroffenen Personen die Schweiz verlassen, sofern sie nicht eine ordentliche Aufenthaltsbewilligung erhielten, ein Asylgesuch stellten oder vom SEM, auf Antrag des Kantons und im Rahmen des Ausländerrechts, vorläufig aufgenommen wurden. Die Weisung wurde am 29. November 2013 wieder aufgehoben. Gestützt auf diese Regelung wurden rund 4800 Visa erteilt. 4200 Personen sind inzwischen eingereist, davon haben 3249 Personen ein Asylgesuch eingereicht. Bis Ende Juni 2016 haben 920 Personen Asyl erhalten und 1824 wurden vorläufig aufgenommen.

Am 6. März 2015 entschied der Bundesrat, im Grundsatz maximal weitere 3000 schutzbedürftige Opfer des Syrienkonflikts in der Schweiz aufzunehmen – gestaffelt über die Dauer von drei Jahren. Die Aufnahmeaktion umfasst zwei Massnahmen:

Zum einen sollen im Rahmen einer dauerhaften Neuansiedlung (Resettlement) besonders verletzte Personen in der Schweiz Schutz finden. Diese mehrjährig angelegte Aufnahmeaktion direkt aus Drittstaaten erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Seit dem 18. August 2015 sind 592 Personen in 21 Gruppen (549 syrische Staatsangehörige aus dem Libanon und 43 Iraker und Palästinenser aus Syrien) eingereist. Die 136 Familien und 21 Einzelpersonen wurden gemäss Verteilschlüssel den Kantonen zugeteilt. Wie im Pilotprojekt erhalten diese Personen in der Schweiz den Flüchtlingsstatus und durchlaufen deshalb kein eigentliches Asylverfahren (vgl. Art. 56 Abs. 1 AsylG). Im Unterschied zum Pilotprojekt erfolgt

die Integration jedoch in den Regelstrukturen. Es ist geplant, dass 2016 weitere 450 Personen in diesem Rahmen in der Schweiz aufgenommen werden.

Zum anderen sollen mehrere hundert Schutzbedürftige ein humanitäres Visum erhalten, um sicher in die Schweiz einreisen zu können (vgl. für die Rechtsgrundlage des humanitären Visums in der Schweiz: Art. 2 Abs. 4 der Verordnung vom 22. Oktober 2008 über die Einreise und die Visumerteilung [VEV; SR 142.204]). Diese Aktion richtet sich ausschliesslich an die Ehegatten und Kinder bis 18 Jahre von bereits in der Schweiz lebenden vorläufig aufgenommenen Personen oder von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen aus Syrien. Die begünstigten Personen müssen sich im Moment der Gesuchbearbeitung in Syrien oder als Folge der Krise ohne gefestigten Aufenthaltsstatus in einem Nachbarstaat (Libanon, Jordanien oder Türkei) oder in Ägypten aufhalten. Bis Ende Juni 2016 wurden im Rahmen dieser Massnahme insgesamt 260 humanitäre Visa erteilt.

Belief sich die Zahl der syrischen Bevölkerung in der Schweiz vor Ausbruch der Syrienkrise Anfang 2011 auf 2474 Personen, lebten Ende Juni 2016 15 413 syrische Staatsangehörige in der Schweiz. Diese Zunahme um mehr als das Sechsfache der in der Schweiz lebenden syrischen Bevölkerung ist einerseits auf den Anstieg der jährlichen Asylgesuche seit Ausbruch der Krise und andererseits auf die vom Bundesrat und vom EJPD getroffenen Massnahmen zur Aufnahme von grösseren Flüchtlingsgruppen zurückzuführen.

3.2. Engagement der Schweiz vor Ort

Das Engagement der Schweiz im Mittleren Osten richtet sich nach einer in einem Gesamtregierungsansatz (EDA/DEZA, EDA/Politische Direktion, EJPD/SEM) erarbeiteten Strategie 2015–2018 und setzt drei Prioritäten: Grundbedürfnisse und Grunddienstleistungen; Schutz der Zivilbevölkerung respektive aller vulnerablen Gruppen (inklusive Vertriebene und Migranten) und Wasser. Dies erlaubt es, das Schweizer Engagement kohärent und koordiniert umzusetzen.

Die Schweiz hat am 4. Februar 2016 anlässlich der vierten Geberkonferenz zur Syrienkrise in London einen Beitrag von mindestens CHF 50 Mio. für 2016 gesprochen. Damit steigt der Betrag der Schweizer Hilfe auf über CHF 250 Mio. seit dem Ausbruch der Krise im Jahr 2011. Im Jahr 2016 belaufen sich humanitäre Direktaktionen und Projektbeiträge an nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und UN-Organisationen auf über CHF 34 Mio. Die multilateralen Programmbeiträge an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und an UN-Organisationen übersteigen CHF 17 Mio. Das Budget für friedensfördernde Massnahmen beläuft sich 2016 auf CHF 5,7 Mio. für die Region des Mittleren Ostens.

Humanitäres Engagement der Schweiz

Die humanitäre Hilfe der Schweiz wird bedürfnisgerecht und basierend auf den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität geleistet, ungeachtet ethnischer, religiöser oder politischer Zugehörigkeit. Sie soll die Deckung der Grundbedürfnisse und den Zugang zu wichtigen Dienstleistungen mittels Nothilfe, Ernährung und Unterkunft, aber auch durch die Förderung von Bildung, Arbeit und Einkommen, Rechtsberatung und psychologische Betreuung ermöglichen. Etwa die Hälfte der bereitgestellten Mittel ist für die 13,5 Mio. hilfsbedürftigen Menschen in Syrien selber bestimmt. Mit der anderen Hälfte werden die Menschen in den Nachbarländern Libanon, Jordanien, Irak und in der Türkei unterstützt. Diese Unterstützung ist deshalb notwendig, weil die Hauptlast für die Aufnahme der Zwangsvertriebenen weiterhin von den Herkunftsländern selber und den Nachbarstaaten getragen wird. Die Schweiz möchte so dazu beitragen, dass der Druck auf die Flüchtlinge, sich auf eine lebensgefährliche Weiterwanderung zu begeben, abnimmt.

Das Engagement der Schweiz richtet sich nicht nur auf den Schutz und die Unterstützung der betroffenen Bevölkerung in Syrien sowie der Syrienflüchtlinge in den Erstaufnahmestaaten, sondern ist auch bestrebt,

die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Bevölkerung zu stärken. Bei den von der Schweiz geförderten Projekten stehen die Bedürfnisse, Rechte und Fähigkeiten der betroffenen Menschen im Zentrum. Dieser Ansatz bedeutet, dass die betroffenen Bevölkerungsgruppen in Eigenverantwortung die Deckung ihrer Bedürfnisse und die Ausübung ihrer Rechte in die Hand nehmen und sich im Krisenfall selber helfen. Ausserdem setzt sich die Schweiz für würdige Arbeitsbedingungen von Flüchtlingen und Arbeitsmigranten ein und plädiert für einen umfassenden Ansatz, der Arbeitsplätze sowohl in genügender Quantität als auch Qualität anstrebt. Schliesslich unterstützt die Schweiz verschiedene Projekte, um die Kapazitäten der Behörden bei der Registrierung und Aufnahme von Flüchtlingen zu stärken.

In der Umsetzung der humanitären Hilfe setzt die Schweiz vier Schwerpunkte: 1) Geld- und Sachbeiträge für humanitäre Partnerorganisationen wie das IKRK, die UNO, internationale NGOs und lokale Hilfswerke; 2) die Umsetzung eigener Projekte (sogenannte Direktaktionen); 3) die Entsendung von technischen Experten des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH) an Partnerorganisationen, hauptsächlich an die UNO; und 4) die Förderung der internationalen Koordination und des humanitären Dialogs. Als Direktaktionen wurden seit 2012 in Jordanien und Libanon 138 Schulen rehabilitiert, um die Aufnahmebedingungen von einheimischen und syrischen Schulkindern zu verbessern und damit Spannungen zwischen den Flüchtlingen und Gastgemeinden vorzubeugen. Die Hilfe der Schweiz trägt ebenfalls zu einer verbesserten Wasserversorgung in jordanischen Flüchtlingscamps bei. Vier Schweizer Experten sind derzeit für UN-Organisationen in der von der Syrienkrise betroffenen Region im Einsatz.

Seit 2013 führt die Schweiz mit der syrischen und iranischen Regierung einen trilateralen humanitären Dialog für eine Stärkung der humanitären Hilfe, ein verbessertes humanitäres Arbeitsumfeld und besseren Zugang zu den Betroffenen des Konflikts. Aufgrund ihrer humanitären Tradition ist die Schweiz für diese Rolle gut platziert. Auf technischer Ebene wurde eine Arbeitsgruppe zwischen der syrischen Regierung und der Schweiz eingesetzt, die sich in regelmässigen Abständen trifft. Das letzte Treffen der *Technical Working Group* fand am 19. April 2016 in Bern statt. Ein nächstes Treffen ist am 21. Juli 2016 in Damaskus geplant.

Die Schweiz ist in Syrien selbst nicht mehr permanent präsent. Die Botschaft und das Kooperationsbüro der DEZA wurden im Februar 2012 aus Sicherheitsgründen geschlossen. Das Engagement der Schweiz in der Syrienkrise wird nun in den Botschaften und den Kooperationsbüros in Jordanien, Libanon und der Türkei koordiniert, realisiert und überwacht.

Friedensförderung und humanitäre Politik

Das Friedensförderungsprogramm der Schweiz soll in erster Linie zu einer Lösung für den bewaffneten Konflikt beitragen. Indem es sich insbesondere mit den tiefer liegenden Ursachen dieses Konflikts befasst, soll das Programm die Gewalt in Syrien vermindern, einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung sicherstellen, zur Schaffung von integrierenden Gesellschaftsstrukturen beitragen und den gewalttätigen Extremismus weniger anziehend machen. Nur wenn ein dauerhafter Friede angestrebt wird, lassen sich die Migrationsströme aus Syrien verringern. Die Friedensförderungsaktivitäten sind in drei Schwerpunkte eingeteilt: Erleichterung einer politischen Lösung des Konflikts, Unterstützung der lokalen Friedenskapazitäten und Förderung des Völkerrechts. Die Schweiz unterstützt die internationalen Bemühungen um eine politische Lösung des Konflikts: Der Bund arbeitet eng mit dem Büro des UNO-Sondergesandten für Syrien, Staffan de Mistura, zusammen und stellt diesem drei Experten für konstitutionelle und politische Fragen sowie für Fragen der Mediation zur Verfügung. Ausserdem findet der formelle innersyrische Dialog, der von der UNO gefördert und von der Schweiz logistisch unterstützt wird, in Genf statt. Auf bilateraler Ebene pflegt die Schweiz Kontakte mit den internationalen Mächten, den Staaten der Region und den Konfliktparteien, um einen positiven innersyrischen Dialog zu unterstützen. So hat die Schweiz über formelle, halbformelle und informelle diplomatische Initiativen zu gemeinsamen Positionen zwischen verschiedenen politischen und militärischen Gruppierungen in Syrien beigetragen und damit deren Teilnahme am innersyrischen Dialog ermöglicht.

Um einen dauerhaften Frieden sicherzustellen, müssen die von syrischen Organisationen geförderten lokalen Friedensinitiativen unterstützt und mit dem UNO-Friedensprozess zusammengebracht werden. Die Schweiz unterstützt verschiedene Friedensprojekte in Syrien und ist bemüht, die lokalen Friedenskapazitäten zu stärken. Beispielsweise trägt sie zur Schaffung von Zentren für den innergemeinschaftlichen Dialog in Idlib und Aleppo bei, unterstützt die Gemeinden in den Vororten von Damaskus in ihren Bemühungen um eine bessere lokale Verwaltung oder arbeitet mit lokalen NGOs zusammen, um die Integration der Vertriebenen in der Region um Aleppo zu ermöglichen. Ausserdem hat die Schweiz die Schaffung des *Civil Society Support Room* im Palais des Nations ermöglicht. Mit dieser Plattform können lokale syrische NGOs in den UNO-Friedensprozess eingebunden werden.

Im Zusammenhang mit den systematischen und massiven Verletzungen des humanitären Völkerrechts in Syrien erachtet es die Schweiz als unabdingbar, Initiativen für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung zu unterstützen. Gestützt auf die Strategie der Schweiz zum Schutz der Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten soll dieser Teil des Friedensprogramms für Syrien einerseits die Normen des humanitären Völkerrechts unter den Konfliktparteien verbreiten und andererseits die von allen Konfliktparteien begangenen Verletzungen des humanitären Völkerrechts dokumentieren. Diesbezüglich arbeitet die Schweiz mit lokalen und internationalen NGOs zusammen, damit die bewaffneten Gruppen die Einhaltung der Normen des internationalen Völkerrechts in ihren Verpflichtungskodex übernehmen. Zudem werden syrische NGOs, die Berichte über Verletzungen des internationalen Völkerrechts zusammentragen oder die sich bemühen, die Justizakten in Syrien zu sichern, finanziell oder mit entsprechendem Know-how unterstützt.

4. Massnahmen auf europäischem Niveau und Schweizer Beteiligung

4.1. Übersicht

Der Syrienkonflikt und andere Krisenherde haben in den letzten Jahren zu einer rasanten Zunahme der Migration nach Europa geführt. Was bis vor einigen Jahren noch als nationales Phänomen wahrgenommen wurde, das nur wenige EU-Mitgliedstaaten an den EU-Aussengrenzen betraf, ist in den Fokus der europäischen Politik gerückt. Das Thema Migration beschäftigt jedoch nicht nur die Politikerinnen und Politiker in ganz Europa, sondern auch die breite Öffentlichkeit. Die Bilder von Flüchtlingen in notdürftigen Zeltlagern in Griechenland haben Freiwillige aus der ganzen Welt mobilisiert.

Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission im Mai 2015 die Europäische Migrationsagenda¹ veröffentlicht. Damit hat sie ein deutliches Zeichen gesetzt, dass eine Gesamtstrategie für die Steuerung der Migration notwendig ist und hierfür innen- und aussenpolitische Massnahmen getroffen werden müssen.

Die Migrationsagenda bündelt Prinzipien und Massnahmen in folgenden vier Bereichen: Verhinderung irregulärer Migration, Management der Aussengrenzen, gemeinsame Asylpolitik und legale Migration.

Seit der Veröffentlichung der Europäischen Migrationsagenda wurden auf EU-Ebene etliche Massnahmen getroffen und Vorschläge unterbreitet. Einige dieser Massnahmen stehen im Zusammenhang mit dem Konflikt in Syrien und der Situation der syrischen Flüchtlinge in Europa. Diese werden von der Schweiz freiwillig umgesetzt. Es handelt sich um folgende Bereiche:

- Freiwilliges EU-Resettlement-Programm für 22 504 Personen (siehe auch Kapitel 4.2)

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Europäische Migrationsagenda, 13. Mai 2015, COM(2015) 240 final.

- Beschlüsse zu zwei EU-Relocation-Programmen (Total 160 000 Personen) zur Entlastung von Italien und Griechenland und zur Einrichtung von Hotspots in Italien und Griechenland für die Durchführung der Relocation (siehe auch Kapitel 4.3)

Um die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu stärken und die Migrations- und Fluchtbewegungen nach Griechenland zu verringern, hat die Europäische Kommission am 15. Oktober 2015 mit der Türkei einen gemeinsamen Aktionsplan verabschiedet. Dieser sieht zwei Hauptbereiche für die Zusammenarbeit vor: Einerseits die Unterstützung von syrischen Flüchtlingen und der türkischen Aufnahmegemeinschaften, andererseits die Verstärkung der Kooperation zwischen der Türkei und der EU, um die Migrations- und Fluchtbewegungen auf irregulärem Weg nach Europa einzudämmen. Da sich die Situation nur geringfügig verbesserte und die Migrations- und Fluchtbewegungen aus der Türkei anhielten, hat die EU am 18. März 2016 eine weitere Einigung mit der Türkei getroffen. Deren wichtigste Punkte sind: Rücknahme aller neu ankommenden irregulären Migranten und Flüchtlinge; «One-to-one»-Resettlement, wobei die EU für jeden Schutzsuchenden aus Syrien, den die Türkei von Griechenland zurücknimmt, einen syrischen Flüchtling aus der Türkei aufnimmt (siehe auch Kapitel 4.4); angestrebte Visumbefreiung für türkische Staatsangehörige per Ende Juni 2016²; eine Aufstockung der finanziellen Hilfe auf insgesamt EUR 6 Mrd. für die Türkei und verstärktes Vorgehen gegen Schlepper.

4.2. Resettlement

Beim Resettlement geht es um die Neuansiedlung von Flüchtlingen aus Drittstaaten. Aktuell handelt es sich dabei um besonders schutzbedürftige Menschen, die sich in der Konfliktregion aufhalten, vom UNHCR bereits als Flüchtlinge anerkannt sind, sich in einer prekären Situation befinden und für die das UNHCR eine Neuansiedlung als dringend notwendig erachtet.

Das UNHCR sieht generell folgende verletzte Gruppen für ein Resettlement vor:

- Überlebende aus Kriegsgebieten und Folteropfer
- Flüchtlinge, denen aufgrund ihrer politischen Anschauung oder wegen der Zugehörigkeit zu einer Gruppe eine ernsthafte Verfolgung droht
- Gefährdete Frauen und Mädchen
- Gefährdete betagte Personen
- Flüchtlinge mit einer Behinderung und solche, die dringend eine medizinische Behandlung benötigen
- Gefährdete Kinder und Jugendliche
- Personen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung gefährdet sind
- Flüchtlinge, die bereits Verwandte in einem Resettlement-Staat haben

Am EU-Rat der Justiz- und Innenminister vom 22. Juli 2015 wurde ein freiwilliges EU-Resettlement-Programm für 22 504 Personen beschlossen.³ Dies bedeutet, dass jeder EU-Mitgliedstaat und die assoziierten Staaten freiwillig ein Kontingent für die Aufnahme einer bestimmten Anzahl Flüchtlinge der EU melden konnten.

² Inzwischen wird von einer Verzögerung bis mindestens Herbst 2016, eventuell sogar noch länger, ausgegangen.

³ Schlussfolgerungen vom 22. Juli 2015 der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten zur Neuansiedlung von 20 000 Personen, die unzweifelhaft internationalen Schutz benötigen, durch multilaterale und nationale Regelungen, Ratsdokument 11130/15; Empfehlung der Kommission vom 8. Juni 2015 für eine europäische Neuansiedlungsregelung, C(2015) 3560 final.

Im Juli 2015 hatte die Schweiz der EU zugesagt, sich am Resettlement-Programm mit 519 Plätzen zu beteiligen. Diese Personen sind bis im Mai 2016 alle in die Schweiz eingereist. Die Beteiligung der Schweiz erfolgte im Rahmen des Bundesratsbeschlusses vom 6. März 2015.

4.3. Relocation

Relocation bezeichnet die Umsiedlung von Schutzsuchenden, die bereits in einem Dublin-Staat (in einem sogenannten Hotspot) registriert wurden und ein Asylgesuch gestellt haben, in einen anderen europäischen Staat. Dies soll in angespannten Zeiten der Entlastung derjenigen Dublin-Staaten dienen, die an der EU-Aussengrenze mit sehr hohen Asylgesuchszahlen konfrontiert sind.

Auf europäischer Ebene wurde am 14. September 2015⁴ das erste Relocation-Programm verabschiedet, das 40 000 schutzbedürftigen Personen aus Italien (24 000 Personen) und Griechenland (16 000 Personen) die Umsiedlung in einen anderen Dublin-Staat ermöglichen soll. Dieser Beschluss trat für die EU-Mitgliedstaaten am 16. September 2015 in Kraft und soll innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden.

Am 22. September 2015⁵ folgte ein weiterer EU-Beschluss für die Umsiedlung von 120 000 schutzbedürftigen Personen aus besonders belasteten Mitgliedstaaten. Dieser trat am 25. September 2015 für die EU-Mitgliedstaaten in Kraft und soll ebenfalls innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden. Begünstigte Staaten dieses zweiten Relocation-Programms sollten wiederum Italien und Griechenland sein. Es wurde beschlossen, dass Italien um weitere 15 600 und Griechenland um 50 400 Plätze entlastet werden.

Für die restlichen 54 000 Relocation-Plätze schlug die Europäische Kommission im Rahmen der EU-Türkei-Einigung vom 18. März 2016 (siehe Punkt 4.4.) vor, per Änderung des Relocation-Beschlusses diese Plätze in einen Resettlement-Mechanismus zugunsten der Türkei umzuwandeln.

Der Verteilschlüssel für die beiden EU-Relocation-Programme basiert auf objektiven, quantifizierbaren und verifizierbaren Kriterien, welche die Kapazitäten der einzelnen teilnehmenden Staaten bei der Aufnahme und Integration von Asylsuchenden widerspiegeln. Der Schlüssel enthält die folgenden Elemente: die Bevölkerungsgrösse, das Bruttoinlandprodukt, die Anzahl der bereits aufgenommenen Asylsuchenden und der bereits neuangesiedelten Flüchtlinge in den Jahren 2010–2014 sowie die Arbeitslosenquote.

Um die Umsiedlung in den betroffenen Staaten zu organisieren, hat die EU das sogenannte Hotspot-Konzept entwickelt. Ziel des Hotspot-Ansatzes ist, die Tätigkeiten der EU-Agenturen – insbesondere das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO), die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex), das Europäische Polizeiamt (Europol) – vor Ort und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten zu koordinieren. Konkret sollen gemeinsame Expertenteams in den Hotspots die Registrierung und Verteilung der Asylsuchenden auf die anderen EU-Mitgliedstaaten und teilnehmenden assoziierten Staaten unterstützen. Nur Personen, die in einem Hotspot als voraussichtlich schutzbedürftig identifiziert werden, können im Rahmen der Relocation-Programme umgesiedelt werden. In Italien sind aktuell vier Hotspots operationell, in Griechenland fünf. In beiden Ländern ist auch je eine EU Regional Task Force (EURTF) stationiert (in Italien in Catania und in Griechenland in Piräus), von wo aus alle Hotspots koordiniert werden.

Der Relocation-Mechanismus gilt nur für Kategorien von Asylsuchenden aus Herkunftsländern, deren durchschnittliche Anerkennungsquote für den Erhalt internationalen Schutzes gemäss den EUROSTAT-

⁴ Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 239 vom 15.9.2015, S. 146.

⁵ Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Massnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, ABl. L 248 vom 24.9.2015, S. 80.

Zahlen bei über 75 % liegt. Dies betrifft aktuell insbesondere folgende Nationalitäten: Syrer, Eritreer und Iraker. Die Anerkennungsquoten für die verschiedenen Herkunftsstaaten werden quartalsweise überprüft. Diese 75%-Grenze dient einerseits dazu, dass Asylsuchende, die klar internationalen Schutz benötigen, diesen so schnell wie möglich erhalten. Andererseits sollen Migranten, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben und daher auch nicht in einen anderen europäischen Staat umgesiedelt werden können, so schnell wie möglich in ihren Herkunftsstaat zurückgeführt werden.

Die Relocation-Programme der EU sind keine Weiterentwicklungen des Dublin-Besitzstands und somit für die Schweiz nicht verbindlich. Die assoziierten Staaten können jedoch freiwillig an diesen Massnahmen teilnehmen.

Der Bundesrat hat in seinem Beschluss vom 18. September 2015 entschieden, dass sich die Schweiz am ersten Relocation-Programm der EU beteiligt. Die Schweiz nimmt im Rahmen dieses Programms 1500 Personen auf. Diese Beteiligung findet im Rahmen des vom Bundesrat am 6. März 2015 beschlossenen Programms für die Aufnahme von 3000 Schutzsuchenden statt. Gleichzeitig hat der Bundesrat beschlossen, sich im Grundsatz auch am zweiten Relocation-Programm der EU zu beteiligen, wobei die Höhe oder der Zeitpunkt der Teilnahme noch nicht entschieden wurde.

Für ihre Beteiligung an diesen beiden Relocation-Programmen hat die Schweiz das gute Funktionieren der Hotspots sowie die ordnungsgemässe Identifikation und Registrierung der angelandeten Asylsuchenden als wesentliche Voraussetzung gestellt.

Die Personen, die im Rahmen der Relocation-Programme einreisen, durchlaufen ein ordentliches Asylverfahren in der Schweiz. Die Asylgesuche dieser Personen werden auf Grundlage eines Dublin-Selbsteintritts geprüft (vgl. Artikel 17 Abs. 1 Dublin III-Verordnung sowie Art. 29a Abs. 3 der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen [AsyIV 1; SR 142.311]).

Die Schweiz wird für das erste Relocation-Programm gemäss aktueller Planung 900 Personen aus Italien und 600 Personen aus Griechenland übernehmen. Dies entspricht der Aufteilung zwischen Italien und Griechenland gemäss dem ersten EU-Relocation-Programm (zwei Fünftel Griechenland und drei Fünftel Italien).

Eine erste Gruppe von 34 Personen ist am 6. bzw. 24. Mai 2016 von Italien herkommend in die Schweiz eingereist. Die Einreise einer ersten von Griechenland herkommenden Gruppe wird voraussichtlich bis Ende Sommer 2016 erfolgen. Im Juni wurden von den italienischen Migrationsbehörden Dossiers für weitere 100 Personen angefordert. Diese befinden sich momentan bei den Schweizer Behörden in Prüfung. Ausserdem hat der Bundesrat beschlossen, im Rahmen der schweizerischen Beteiligung am EASO Experten des SEM in die Hotspots in Italien und Griechenland zu entsenden, um die Umsetzung der Relocation zu unterstützen. Aktuell befinden sich vier Expertinnen und Experten des SEM in Italien und ein Experte in Griechenland.

4.4. Übereinkunft EU-Türkei

Am 18. März 2016 schloss die EU eine Übereinkunft mit der Türkei, um die anhaltende irreguläre Migration von der Türkei nach Griechenland einzudämmen. Die Vereinbarung trat am 20. März 2016 in Kraft und umfasst folgende Massnahmen:

- Alle Flüchtlinge und Migranten, die nach dem 20. März 2016 aus der Türkei in Griechenland ankommen, sollen im Rahmen der Einigung und gestützt auf das bilaterale Rückübernahmeabkommen zwischen Griechenland und der Türkei in die Türkei zurückgeführt werden. Dies betrifft Personen, die entweder kein Asyl in Griechenland beantragen oder deren Antrag in einem individuellen Schnellverfahren (ca. 14 Tage) abgelehnt wurde. Mit diesem

Vorgehen sollen Flüchtlinge und Migranten von der gefährlichen Überfahrt über die Ägäis abgehalten werden. Gleichzeitig sollen die internationalen Verpflichtungen gegenüber schutzbedürftigen Personen gemäss Genfer Konventionen sowie das Recht auf ein individuelles Verfahren inkl. Rekursmöglichkeiten eingehalten werden;

- Für jede Person aus Syrien, die von Griechenland in die Türkei zurückgebracht wird, soll im Rahmen des ordentlichen Resettlement-Verfahrens im Gegenzug ein anderer syrischer Flüchtling aus der Türkei nach Europa umgesiedelt werden (1:1-Mechanismus);
- Sobald die irreguläre Migration von der Türkei nach Europa beendet bzw. substantiell und nachhaltig abgenommen hat, wird der sogenannte *Voluntary Humanitarian Admission Scheme* (Resettlement für Flüchtlinge in der Türkei) aktiviert, an dem sich die EU-Mitgliedstaaten und die assoziierten Staaten auf freiwilliger Basis beteiligen können;
- Beschleunigte Umsetzung des Fahrplans zur Visaliberalisierung im Hinblick auf die Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige bis spätestens Ende Juni 2016 unter der Bedingung, dass alle Kriterien im Rahmen des Visaliberalisierungsdialogs erfüllt sind;⁶
- Beschleunigte Auszahlung der ursprünglich bereitgestellten 3 Mrd. Euro an die Türkei und mögliche Zahlung von weiteren bis zu 3 Mrd. Euro bis Ende 2018 unter der Bedingung, dass der ursprünglich bereitgestellte Betrag aufgebraucht und den oben genannten Verpflichtungen nachgekommen wurde;
- Die EU unterstützt die Anstrengungen der Türkei zur Verbesserung der humanitären Situation in Syrien.

Als Nicht-EU-Mitgliedstaat ist die Schweiz nicht direkt von den Bestimmungen der Vereinbarung zwischen der EU und der Türkei vom 18. März 2016 betroffen. Die Schweiz begrüsst im Grundsatz eine Unterstützung der Türkei durch Hilfe vor Ort und Resettlement. Die Anwendung der Vereinbarung wirft jedoch Fragen sowohl rechtlicher als auch humanitärer Natur auf, insbesondere im Zusammenhang mit den beschleunigten Verfahren in Griechenland und dem Schutz von Drittstaatsangehörigen durch die Türkei. Wegen ihrer Assoziierung an Schengen könnte die Schweiz von den Folgen dieses Abkommens, namentlich von der Aufhebung der Visumpflicht für türkische Staatsangehörige, betroffen sein.

4.5. Hilfe vor Ort

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten haben bislang rund 5 Mrd. EUR an humanitärer Hilfe sowie an Entwicklungs-, Wirtschafts- und Stabilisierungshilfe bereitgestellt, die der syrischen Bevölkerung im eigenen Land sowie Flüchtlingen und deren Aufnahmegemeinden in den Nachbarstaaten Libanon, Jordanien, Irak, Türkei und Ägypten zugutekommt. Im Dezember 2014 hat die Europäische Kommission einen regionalen Treuhandfonds (*Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis*) geschaffen, um zusätzliche Mittel zu mobilisieren. Die Mittelausstattung des Fonds beläuft sich aktuell auf insgesamt 1 Mrd. EUR. An der vierten Geberkonferenz zur Syrienkrise in London vom 4. Februar 2016 hat die Europäische Kommission einen zusätzlichen Beitrag von 3 Mrd. EUR für 2016 gesprochen.

Im Juni 2014 hat die Europäische Kommission ein Entwicklungs- und Schutzprogramm für den Nahen Osten (Libanon, Jordanien, Irak) lanciert: *Regional Development and Protection Programme (RDPP) for the Middle East*. In Übereinstimmung mit dem schweizerischen Konzept *Protection in the Region* (Schutz vor Ort) werden im Rahmen des RDPP Projekte zur Stärkung der Schutz- und Aufnahmekapazitäten in den Erstaufnahmestaaten sowie zur Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort finanziert. Ziel ist eine Verringerung der irregulären und gefährlichen Weiterwanderung Richtung Europa. Das Programm konzentriert sich auf die Aktionsbereiche Schutz, Stärkung der Rechte der Flüchtlinge vor Ort und sozio-ökonomische Entwicklung. Die Schweiz beteiligt sich seit Juli 2015 mit 1,5 Mio. CHF am RDPP. Durch ihre

⁶ Inzwischen wird von einer Verzögerung bis mindestens Herbst 2016, eventuell sogar noch länger, ausgegangen.

Teilnahme am Programm kann die Schweiz ihre Expertise einbringen, auf den bereits bestehenden Ressourcen aufbauen und im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit Synergien nutzen. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Erarbeitung der Programmaktivitäten und stellt durch ihre Teilnahme an den Treffen der RDPP-Steuerungsgruppe sicher, dass die Projekte des RDPP kohärent und komplementär zum schweizerischen Engagement in der Region aufgegleist werden.

5. Fazit und weiteres Vorgehen

Die Krise in Syrien und andere Krisenherde haben dazu geführt, dass die Anzahl der Flüchtlinge und Migranten, die nach Europa kommen, in den letzten zwei Jahren rasant gestiegen ist. Dies hat wiederum auf EU-Ebene zu einem Umdenken geführt: Während bis vor wenigen Jahren nur einzelne Staaten an den Aussengrenzen wie Italien und Spanien von der Migration betroffen waren, hat dieses Phänomen nunmehr Auswirkungen auf ganz Europa. Das Thema Migration ist deshalb seit Ende 2014 in den Fokus der EU-Politik gerückt. Mit der Publikation der Europäischen Migrationsagenda im Mai 2015 hat sich die EU eine Gesamtstrategie für die Bewältigung dieser Herausforderung gegeben. Das Thema Migration wird seither regelmässig in den entsprechenden Gremien und den Justiz- und Innenministerräten der EU diskutiert. Im Rahmen ihrer Assoziierung an Schengen und an Dublin beteiligt sich die Schweiz an diesen Diskussionen.

Die Schweiz hat sich stets für eine gerechtere Teilung der Verantwortung und mehr Solidarität unter den Dublin-Staaten bei der Aufnahme von Asylsuchenden und Flüchtlingen eingesetzt. Aus Sicht der Schweiz sollten nicht einige wenige Staaten die Hauptverantwortung für die Prüfung der Asylgesuche und die Aufnahme der Asylsuchenden tragen. Es muss gewährleistet sein, dass Personen, die vor Krieg und Verfolgung flüchten, Schutz in Europa finden. Die Schweiz nimmt deshalb an bestimmten Massnahmen auf EU-Ebene freiwillig teil. Dies einerseits, um einen aktiven Beitrag zugunsten schutzsuchender Menschen (insbesondere aus Syrien) zu leisten und andererseits, um solidarisch einen Teil der Verantwortung zu übernehmen, die auf den besonders betroffenen europäischen Staaten liegt. Die freiwillige Teilnahme der Schweiz an den Resettlement- und Relocation-Programmen auf EU-Ebene ist ein wichtiges Zeichen hierfür, das von der EU anerkannt wird.

In der aktuellen Migrations- und Flüchtlingskrise können nicht einige wenige Staaten die ganze Verantwortung übernehmen. Die Anzahl Asylgesuche in Deutschland und Schweden beispielsweise machte im Jahr 2015 fast die Hälfte aller im Dublin-Raum gestellten Asylgesuche aus. Demgegenüber verzeichneten sieben Dublin-Staaten über das gesamte Jahr 2015 jeweils weniger als 1000 Asylgesuche. Die Bilanz der Umsetzung der Resettlement- und Relocation-Programme ist durchzogen: Während die Schweiz beim Resettlement bereits alle 519 Flüchtlinge aufnehmen konnte, gab es beim ersten Relocation-Programm Verzögerungen, da die Schweiz als Nicht-EU-Mitgliedstaat zuerst mit Italien und Griechenland die technischen Modalitäten für die Relocation der Asylsuchenden festlegen musste. In der Zwischenzeit konnten die Verfahren geregelt werden, und die ersten Übernahmen haben erfolgreich stattgefunden. Allerdings ist zu erwähnen, dass auch auf EU-Ebene die Relocation-Programme sehr langsam vorankommen. Bis Mitte Juli 2016 wurden insgesamt nur knapp 3400 Personen aus Italien und Griechenland umverteilt.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Migrations- und Flüchtlingskrise weiterhin anhalten wird und die Herausforderungen gross bleiben. Aus seiner Sicht ist deshalb eine weitreichende Änderung des Dublin-Systems notwendig, um in Zukunft auf grössere Migrationsbewegungen reagieren zu können. Die Europäische Kommission hat am 4. Mai 2016 einen Vorschlag für die Revision der Dublin III- und Eurodac-Verordnung präsentiert. Damit soll ein System geschaffen werden, das auch in Krisensituationen funktioniert. Erstens sollen die Verfahren schneller und effizienter durchgeführt werden. Zweitens soll Sekundärmigration (Weiterwanderung von Asylsuchenden innerhalb des Dublin-Raums) verhindert werden.

Drittens sollen mit Hilfe eines Korrekturmechanismus übermässig belastete Staaten entlastet werden, indem die Gesuchsteller fairer auf die Dublin-Staaten verteilt werden. Ausserhalb des Dublin-Acquis schlägt die Europäische Kommission auch vor, dem EASO, das besonders belastete Dublin-Staaten unterstützt, neue Kompetenzen zu erteilen. Dafür soll das EASO zu einer Europäischen Agentur für Asyl ausgebaut werden. Die Beratungen zu den beiden Dublin III- und Eurodac-Revisionsvorschlägen sowie zum Revisionsvorschlag für die Europäische Agentur für Asyl haben eben erst begonnen. Es kann daher noch keine Aussage darüber gemacht werden, ob der Korrekturmechanismus im Zuge der Diskussionen noch Änderungen erfahren wird. Ebenso wenig kann zum heutigen Zeitpunkt eine Prognose über den voraussichtlichen Zeitraum für die Verabschiedung der beiden revidierten Verordnungen gemacht werden. Die Schweiz wird sich soweit möglich weiterhin an diesen Diskussionen auf EU-Ebene beteiligen und sich für gemeinsame, europäische Lösungen einsetzen.

Gemäss den Bundesratsbeschlüssen vom 6. März und 18. September 2015 soll das bewilligte Kontingent zur Aufnahme von 3000 Flüchtlingen aus der Krisenregion und im Rahmen der europäischen Umsiedlung bis Ende 2017 ausgeschöpft sein. Unter Berücksichtigung der Entwicklung der Asylgesuchszahlen in der Schweiz wird der Bundesrat bis Ende 2016 prüfen, ob und in welchem Umfang die Schweiz zusätzliche Flüchtlingsgruppen aus der Krisenregion aufnehmen wird.

Der Bundesrat hat seit Ausbruch der Syrienkrise Anfang 2011 die finanziellen und personellen Mittel für die Hilfe vor Ort über die letzten Jahre durch Jahresbeiträge sowie Nachtragskredite kontinuierlich und substantiell aufgestockt. Im Zusammenhang mit der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 schlägt der Bundesrat dem Parlament zudem vor, die Schweizer Hilfe vor Ort künftig zu verstärken. Dies erlaubt es insbesondere, die Millionen von Flüchtlingen im Nahen Osten besser zu unterstützen und zu schützen und ihnen menschenwürdigere Aufnahmebedingungen vor Ort und in den Nachbarländern zu gewähren. Zudem wird sich der Bundesrat weiterhin für politische Lösungen für die aktuellen Konflikte einsetzen und sich entsprechend in der Friedensförderung engagieren. Der Bundesrat ist auch im Bereich der internationalen Zusammenarbeit bemüht, Synergien zwischen den Schweizer Programmaktivitäten und dem Engagement der EU und der Mitgliedstaaten vor Ort zu nutzen. Er wird auch künftig die Opportunität einer Mitbeteiligung an allfälligen neuen europäischen Schutz- und Entwicklungsprogrammen und Treuhandfonds für die Region prüfen.