



SCHWEIZERISCHER BUNDES RAT
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

0172

30. Jan. 1991

Bern, 16. Januar 1991

An den Bundesrat

Gewährleistung der Fürsorge durch den Bund auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung für tibetische Flüchtlinge, die gestützt auf den BRB vom 29. März 1963 aufgenommen wurden

Aufgrund des Antrags des EJPD vom 16. Januar 1991
 Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Im Sinne der im BRB vom 29. März 1963 vorgesehenen Subsidiärgarantie übernimmt der Bund rückwirkend ab 1. Januar 1991 die Unterstützungs- und Betreuungskosten der tibetischen Flüchtlinge, die aufgrund dieses Beschlusses aufgenommen wurden.
2. Die Unterstützungs- und Betreuungskosten werden unter der Bedingung übernommen, dass das Schweizerische Rote Kreuz Sammlungen und Patenschaften zu Gunsten der tibetischen Flüchtlinge weiterführt und die daraus resultierenden Einnahmen zur teilweisen Deckung dieser Ausgaben verwendet.
3. Die interessierten Behörden und Privaten werden durch das Bundesamt für Flüchtlinge informiert.

Für getreuen Auszug,
 der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
		EDA		
		EDI		
X		EJPD	10	-
		EMD		
	X	EFD	7	-
		EVD		
		EVED		
		BK		
	X	EFK	2	-
	X	Fin.Del.	2	-





EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Bern, 16. Januar 1991

An den Bundesrat

Gewährleistung der Fürsorge durch den Bund auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung für tibetische Flüchtlinge, die gestützt auf den BRB vom 29. März 1963 aufgenommenen wurden

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 29. März 1963 hat der Bundesrat dem Begehren des Vereins für tibetische Heimstätten in der Schweiz (VTH) um Aufnahme von 1'000 tibetischen Flüchtlingen unter der Bedingung, dass die finanziellen Mittel für die ersten Unterhalts- sowie allfällig später notwendigen Unterstützungskosten sichergestellt sind, entsprochen. Im Sinne einer Subsidiärgarantie wurden die aufgrund dieses Beschlusses aufgenommenen Tibeter dem Bundesbeschluss vom 26.4.1951/11.3.1960 über Beiträge des Bundes an die Unterstützung von Flüchtlingen unterstellt.

Die Aufnahmeaktion, welche der VTH in enger Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) durchführte, wurde im Jahre 1984 abgeschlossen. Durch die Aufnahme der tibetischen Flüchtlinge sind bis heute weder dem Bund noch den Kantonen Kosten erwachsen. Der VTH und das SRK haben sämtliche Betreuungs- und Unterstützungskosten aus ihren eigenen Mitteln bzw. aus Sammlungen gedeckt. Da der Saldo dieser nach der Auflösung des VTH ab Ende 1986 durch das SRK verwalteten Mittel per Ende 1990 nur noch rund Fr. 270'000.-- betragen wird, beantragt das SRK mit Gesuch vom 19. Juni 1990, dass der Bund im Sinne einer einheitlichen Fürsorgezuständigkeit gemäss Art. 31 Abs. 4 AsylG für sämtliche aufgrund des BRB vom 29.3.1963 eingereisten Tibeter die Fürsorge gewährleiste und dem SRK die dadurch anfallenden Betreuungs- und Unterstützungskosten erstatte.

Von den aufgrund des BRB vom 29.3.1963 aufgenommenen Tibetern verfügen heute 976 Personen über eine Niederlassungsbewilligung. Eine vom SRK durchgeführte Evaluation ergab, dass davon 509 Personen vor der Flucht aus Tibet, d.h. bis zum Jahre 1959, und 467 Personen danach geboren sind. Bei rund 540 tibetischen Flüchtlingen besteht mittelfristig, d.h. für die nächsten 10 - 15 Jahre, ein Betreuungsbedarf. Währenddem 286 Familien- und Wohngemeinschaften mit 7-8 Personen bestehen, konnten im Rahmen dieser Studie nur 52 Einzelpersonenhaushalte festgestellt werden. Zur Zeit werden nur noch einzelne Flüchtlinge regelmässig finanziell unterstützt.

Von den 540 Flüchtlingen, die das SRK zur Zeit betreut, sind 106 Personen betagt im Sinne von Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Absatz 3 AsylV, d.h. vor dem 1. Januar 1927 geboren. Die Fürsorgezuständigkeit (Uebernahme der Betreuungs- und Unterstützungskosten) liegt bei diesen Personen vollumfänglich beim Bund. Gemäss ständiger Praxis verbleibt die Betreuungszuständigkeit für die ganze Familie beim Hilfswerk, wenn in einer Familieneinheit eine Person gestützt auf Artikel 22 AsylV unterstützt wird. Zur Zeit werden 155 Familienangehörige der 106 betagten Personen vom SRK betreut. Währenddem der Bund diesfalls die Betreuungskosten für die ganze Familie zu übernehmen hat, sind die Unterstützungskosten analog dem in Artikel 19 ZUG festgelegten Grundsatz der Teilung nach Kopfquoten zwischen Bund und Kantonen aufzuteilen. Die Betreuungs- und Unterstützungskosten für die restlichen 279 Personen hätten demnach die Wohnkantone der Tibeter (AR, BE, GL, GR, SG, TG und ZH) zu tragen. Somit ergibt sich folgendes:

		Uebernahme der Betreuungskosten/Unterstützungskosten durch:	
106	Betagte	Bund	Bund
155	Angehörige von Betagten	Bund	Kanton
279	Übrige Personen	Kanton	Kanton
540	vom SRK betreute Tibeter		

Die in zeitlicher Hinsicht besondere Betreuungsbedürftigkeit dieser Flüchtlingsgruppe ist nach der Studie des SRK darauf zurückzuführen, dass die tibetischen Flüchtlinge aus einer mittelalterlichen feudalen Gesellschaftsordnung stammen und die meisten im Zeitpunkt ihrer Einreise Analphabeten waren. Deshalb spricht die Generation der älteren Tibeter noch heute sehr wenig deutsch. Wegen der Kommunikationsschwierigkeiten, die sich aus den mangelhaften Deutschkenntnissen ergeben, bevorzugen sie im allgemeinen soziale Kontakte nur unter ihresgleichen. Der Rückzug in die tibetische Subkultur führt unter anderem zur Isolation. Aus diesem Grund ist nach den Erkenntnissen des SRK bei den älteren Tibetern die Weiterführung einer ethnospezifischen Betreuung notwendig.

Für die Betreuung und Unterstützung der tibetischen Flüchtlinge hat das SRK im Jahre 1989 insgesamt Fr. 611'637.80 aufgewendet. Davon entfallen Fr. 261'039.10 auf Unterstützungskosten und Fr. 350'598.70 auf Betreuungskosten. Der Betreuungsaufwand des SRK beträgt zur Zeit 400 Stellenprozent. Die Personalkosten betragen im Jahre 1989 Fr. 267'883.-- und wurden für das Jahr 1990 mit Fr. 276'927.-- budgetiert. An die Aufwendungen für die Betreuung und Unterstützung dieser Flüchtlingsgruppe von insgesamt Fr. 611'637.80 im Jahre 1989 wurden von Dritten insgesamt Fr. 289'943.10 geleistet. Davon entfallen Fr. 12'725.85 auf Spenden, Fr. 117'279.-- auf Leistungen aus Patenschaften, Fr. 70'875.-- auf Bundesbeiträge und Fr. 89'063.25 auf andere Kostenbeiträge. Somit beliefen sich die aus den Mitteln des VTH und des SRK finanzierten Betreuungs- und Unterstützungskosten im Jahre 1989 auf Fr. 321'694.70.

2. Begründung

Gemäss Ziffer 2 des BRB vom 29.3.1963 übernahm der Bund für die gestützt auf diesen Beschluss aufgenommenen Tibeter subsidiär die Fürsorgekosten entsprechend dem Bundesbeschluss vom 26.4.1951 bzw. 11.3.1960 (AS 1951 19ff. bzw. AS 1960 1218f.). Mit der Inkraftsetzung des Asylgesetzes wurde dieser Bundesbeschluss aufgehoben (Art. 51 AsylG). Im Rahmen der ersten Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen wurde die Fürsorgezuständigkeit für Flüchtlinge neu geregelt.

Davon ausgehend, dass Flüchtlinge wegen ihres besonderen Schicksals, ihrer kulturellen Andersartigkeit oder aus anderen Gründen während des Integrationsprozesses meist eine besondere Betreuung, die ihnen am besten von den spezialisierten Hilfswerken gewährt werden kann, bedürfen und dass diese Phase in der Regel mit der Erteilung der Niederlassungsbewilligung abgeschlossen ist, wurde die Fürsorgezuständigkeit für Flüchtlinge ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich den Kantonen übertragen. In Kenntnis des Umstandes, dass die Schweiz neben Flüchtlingen, die sich früher oder später in unsern Alltag einzugliedern vermögen, immer wieder solchen Personen Asyl gewährt, die dauernd einer besonderen Betreuung bedürfen und die intensive Betreuung solcher Flüchtlinge die personellen Mittel der allgemeinen öffentlichen Fürsorge übersteigen würden, räumte der Gesetzgeber dem Bundesrat die Kompetenz ein, vorzusehen, dass für die Unterstützung solcher Flüchtlinge auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung die Zuständigkeit des Bundes bestehen bleibt, womit deren kontinuierliche Betreuung durch ein privates Hilfswerk gewährleistet bleibt (Art. 31 Abs. 4 AsylG; vgl. zum Ganzen BBl 1981 III 807f.).

Von dieser Regelungskompetenz hat der Bundesrat in der Folge Gebrauch gemacht und in Artikel 22 AsylV Personenkategorien bestimmt, für die der Bund auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung die Fürsorge gewährleistet. Von den 540 Tibetern, die heute vom SRK betreut werden, fallen hinsichtlich der Betreuungskosten 261 Personen und bezüglich der

Unterstützungskosten 106 Personen in die Zuständigkeit des Bundes. Für die Fürsorgekosten der übrigen Personen hätten gemäss Artikel 31 Absatz 1 AsylG die Kantone AR, BE, GL, GR, SG, TG und ZH aufzukommen (vgl. Ziffer 1 hievore).

Gemäss Artikel 31 Absatz 4 AsylG kann der Bundesrat auch für andere als in Artikel 22 AsylV genannte Flüchtlingsgruppen bestimmen, dass der Bund die Fürsorge auch nach Erteilung der Niederlassungsbewilligung gewährleistet. Im Falle der Gruppe der tibetischen Flüchtlinge, die von der Schweiz nicht im Rahmen eines Sonderprogrammes des UNO-Hochkommissariates für Flüchtlinge, sondern gestützt auf den Bundesratsbeschluss vom 29.3.1963 aufgenommen und seither durch den VTH und das SRK betreut worden ist, entspricht es aufgrund der besonderen Umstände dem Grundgedanken von Artikel 31 Absatz 4 AsylG, dass der Bund weiterhin eine kontinuierliche Betreuung zu gewährleisten hat. Dies namentlich auch deshalb, weil durch diese vom Bundesrat beschlossene Aufnahme dieser Flüchtlingsgruppe bis heute weder dem Bund noch den Kantonen Kosten entstanden sind und die betroffenen Kantone AR, BE, GL, GR, SG, TG und ZH wohl kaum verstehen würden, weshalb sie erstmals im Jahre 1991 für einen Teil einer aufgrund eines Bundesratsbeschlusses aus dem Jahre 1963 aufgenommenen Flüchtlingsgruppe zuständig sein sollen. Hinzu kommt, dass die nach dem jeweiligen kantonalen Recht zuständigen Fürsorgebehörden wohl nicht über die für die ethnospezifische Betreuung dieser Flüchtlingsgruppe erforderlichen personellen Mittel verfügen dürften.

Wir beantragen deshalb, dass der Bund auch für diese Flüchtlingsgruppe die Fürsorge gewährleistet, soweit die Eigenmittel des ehemaligen VTH und die finanziellen Leistungen von Privaten (Spendengelder und Zuwendungen aus Patenschaften) nicht ausreichen. Der Saldo der Aktion 'Tibetische Flüchtlinge', welche vom SRK unter der Kostenstelle 71732 völlig separat geführt wird, betrug am 5. Dezember 1990 Fr. 274'458.06. Das SRK hat sich verpflichtet, « alles daran zu setzen, die Patenschaften im gleichen Rahmen weiterzuführen und Spenden, die ihm für die tibetischen Flüchtlinge zugehen sollten, ausschliesslich für die Aktion 'Tibetische Flüchtlinge' zu verwenden ».

5. Inkrafttreten

3. Finanzielle Auswirkungen

Wie unter Ziffer 1 ausgeführt wurde, betrugen die Fürsorgekosten für diese Flüchtlingsgruppe im Jahre 1989 Fr. 611'637.80. Da von den 540 betreuten Personen 261 Personen in die Betreuungszuständigkeit des Bundes fallen, hätte der Bund dem SRK nach den geltenden rechtlichen Grundlagen ohnehin 48 Prozent an die Gesamtaufwendungen zu erstatten. Ende 1990 wird der Vermögensbestand des vom SRK geführten Kontos 'Aktion Tibetische Flüchtlinge' noch rund Fr. 270'000.-- betragen. Da sich das SRK verpflichtet hat, seine Spenden- und Patenschaftsaktionen, welche im Jahre 1989 rund Fr. 130'000.-- eingebracht haben, im gleichen Rahmen

weiterzuführen, werden die finanziellen Auswirkungen dieses Beschlusses im Jahre 1991 etwa Fr. 200'000.-- ausmachen. Da diese Kosten als Fürsorgekosten für anerkannte Flüchtlinge zu betrachten sind und demgemäss über vorhandene Kreditpositionen verbucht werden können, wird dieser Beschluss aller Voraussicht nach keine Nachtragskreditbegehren zur Folge haben.

Die Fürsorgekosten für diese Flüchtlingsgruppe werden rückläufig sein, weil in den nächsten 10 bis 15 Jahren nach der Letalität (Sterbewahrscheinlichkeit) viele der heute betagten Tibeter entweder gestorben sein oder von den dannzumal erwachsenen und selbständigen Kindern der zweiten Flüchtlingsgeneration betreut werden. In zeitlicher Hinsicht dürfte der Betreuungsbedarf nach den Erhebungen des SRK deshalb bei 10 bis 15 Jahren liegen.

4. Ergebnis der Aemterkonsultation

Mit dem vorliegenden Antrag sind das Bundesamt für Justiz, die Bundeskanzlei, die Eidg. Finanzverwaltung und die Eidg. Finanzkontrolle einverstanden. Dem Anliegen der Eidg. Finanzkontrolle und der Eidg. Finanzverwaltung, mit Bezug auf die finanziellen Auswirkungen Abklärungen über das vom SRK verwaltete Vermögen des ehemaligen VTH zu tätigen, wurde unter Ziffer 3 Rechnung getragen. Da das SRK mit den Mitteln des ehemaligen VTH die im Jahre 1990 angefallenen Fürsorgekosten vollumfänglich decken kann, konnte auf eine rückwirkende Inkraftsetzung dieses BRB verzichtet werden. Ueberdies wurde dem Antrag der Eidg. Finanzverwaltung auf Abänderung des Beschlussdispositivs vollumfänglich entsprochen. Dadurch kommt nun klar zum Ausdruck, dass der Bund die Unterstützungs- und Betreuungskosten nur im Sinne einer Subsidiärgarantie übernimmt und das SRK verpflichtet ist, die Spenden- und Patenschaftsaktionen im bisherigen Rahmen weiterzuführen und die daraus resultierenden Mittel zur teilweisen Deckung der Fürsorgekosten zu verwenden.

5. Inkrafttreten

Beleg: Entwurf des Beschlussdispositivs

Wir beantragen, den Beschluss rückwirkend auf den 1. Januar 1991 in Kraft zu setzen.

Protokollauszug an:

- EJPD 3 Ex. 103 2, PD 1, RFF 21
- EPD 3 Ex. 103 2, RPK 11

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENÖSSISCHES
JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT
Gewährleistung der Fürsorge durch den Bund
Subsidiärleistungsbewilligung für tibetische Flüchtlinge, die gestützt auf den BRB vom
29. März 1963 aufgenommen wurden.

A. Koll

Aufgrund des Antrags des EJPD vom 16. Januar 1991
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

Beschlossen:

1. In Übereinstimmung mit dem in BRB vom 29. März 1963 vorgesehenen Subsidiärleistungsbewilligung über-
nimmt der Bund rückwirkend ab 1. Januar 1991 die Unterstützungs- und Be-
treuungskosten der tibetischen Flüchtlinge, die aufgrund dieses Beschlusses
aufgenommen wurden.
2. Die Unterstützungs- und Betreuungskosten werden unter der Bedingung über-
nommen, dass das Schweizerische Rote Kreuz Sammlungen und Patenschaften zu
Gunsten der tibetischen Flüchtlinge weiterführt und die daraus resultieren-
den Einnahmen zur teilweisen Deckung dieser Ausgaben verwendet.
3. Die interessierten Behörden und Privaten werden durch das Bundesamt für
Flüchtlinge informiert.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Beilage: Entwurf des Beschlussesdispositivs

Zum Mitbericht an:

- EFD

Protokollauszug an:

- EJPD 5 Ex. (GS 2, FD 1, BFF 2)

- EFD 3 Ex. (EFV 2, EFK 1)

versicherungsabkommen Schweiz/BRB;
Anpassung der Versicherungsaufsichtsgesetzgebung

Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens und weiterer
Vorgehen

Gewährleistung der Fürsorge durch den Bund auch nach Erteilung der Niederlas-
sungsbewilligung für tibetische Flüchtlinge, die gestützt auf den BRB vom
29. März 1963 aufgenommen wurden

Aufgrund des Antrags des EJPD vom 16. Januar 1991
Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

1. Vom Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens über den
Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Direktversiche-
rung mit Ausnahme der Lebensversicherung (Schadenver-

1. im Sinne der im BRB vom 29. März 1963 vorgesehenen Subsidiärgarantie über-
nimmt der Bund rückwirkend ab 1. Januar 1991 die Unterstützungs- und Be-
treuungskosten der tibetischen Flüchtlinge, die aufgrund dieses Beschlusses
aufgenommen wurden.
2. Die Unterstützungs- und Betreuungskosten werden unter der Bedingung über-
nommen, dass das Schweizerische Rote Kreuz Sammlungen und Patenschaften zu
Gunsten der tibetischen Flüchtlinge weiterführt und die daraus resultieren-
den Einnahmen zur teilweisen Deckung dieser Ausgaben verwendet.
3. Die interessierten Behörden und Privaten werden durch das Bundesamt für
Flüchtlinge informiert.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Protokollauszug an:				
Name / Dienststelle				
Nr.	IK	Dep.	Ans.	Abt.
	X	EDA	3	-
	X	EDI	5	-
	X	EFD	5	-
		EMD		
	X	EFO	7	-
	X	EVO	5	-
		EVED		
	X	BE	3	-
		EPK		
		Fin.Dkt.		