



29. Mai 2019

Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen (Resettlement)

Umsetzungskonzept Resettlement¹

¹ Das vorliegende Dokument basiert auf dem Umsetzungskonzept der durch das Kontaktorgan EJPD/KKJPD/SODK gebildeten Arbeitsgruppe (bestehend aus Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden und weiteren Organisationen), sowie auf dem Bundesratsentscheid vom 30. November 2018 zum Geschäft «Steuerung und Planung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen».

1. Ausgangslage

Politische Verfolgung, Krieg oder Bürgerkrieg, die Gründe für eine Flucht aus dem Heimatland sind vielfältig. Die meisten Flüchtlinge haben den Wunsch, nach Beendigung der Bedrohung so schnell wie möglich wieder in ihre Heimat zurückzukehren. Die Realität sieht aber oft anders aus: Anhaltende bewaffnete Konflikte und Diskriminierungen machen eine Rückkehr über viele Jahre unmöglich. Die Menschen sitzen dann in eigentlich nur provisorisch errichteten Notbehausungen und Lagern fest, oft ohne Aussicht auf eine reale Perspektive. Entsprechend wichtig ist in solchen Situationen die Suche nach dauerhaften Lösungen. Ist die Rückkehr in den Heimatstaat auf absehbare Zeit nicht möglich und erscheint ein dauerhafter Verbleib im Erstzufluchtsstaat nicht zumutbar, weil auch dort die Sicherheit, physische oder psychische Integrität in hohem Masse bedroht ist, bleibt die Neuansiedlung (Resettlement) die einzige dauerhafte Lösung. Resettlement ist damit auch ein Zeichen der Unterstützung für die oftmals überlasteten Erstaufnahmestaaten, in denen über 80 Prozent der Flüchtlinge weltweit leben.

Das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) schätzt den weltweiten Resettlement-Bedarf auf rund 1.2 Millionen Personen. Demgegenüber wurden 2018 weltweit insgesamt nur 55'684 umgesiedelt, wovon fast die Hälfte in die USA und nach Kanada. Die Mehrheit der Personen, die heute in Europa Schutz erhält, ist auf irregulärem Weg eingereist. Sie haben einen äusserst gefährlichen Weg auf sich genommen und häufig traumatisierende Erlebnisse erfahren. Die europäischen Bemühungen zielen darauf ab, die Aussengrenzen zu schützen und die irreguläre Migration einzudämmen. Komplementär kann die Erleichterung legaler und sicherer Zugangswege für besonders schutzbedürftige Personen eine sinnvolle Massnahme darstellen. Damit leistet man auch einen Beitrag zur Eindämmung des Geschäftsmodells der Menschenhändler und Menschenschmuggler. Resettlement gehört im Konzept des Flüchtlingssschutzes der Vereinten Nationen somit zu den möglichen Optionen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Europäische Union in den letzten Jahren zunehmend dafür eingesetzt, die Resettlement-Praktiken der Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen und die Zahl der verfügbaren Plätze erheblich zu erhöhen. Zwischen 2015 und März 2018 haben die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der Empfehlung des EU-Rats vom 20. Juli 2015 mehr als 19'000 Menschen – hauptsächlich aus der Türkei, Jordanien und dem Libanon – umgesiedelt. Im September 2017 hat die Europäische Kommission zudem einen Aufruf für die Aufnahme von insgesamt 50'000 Resettlement-Flüchtlingen bis Ende Oktober 2019 lanciert. In der Zwischenzeit sind bereits mehr als die geforderten 50'000 Plätze gesprochen worden, wovon 10'200 durch Deutschland, 10'200 durch Frankreich, 8'750 durch Schweden und 7'800 durch Grossbritannien.

Auf europäischer Ebene setzt sich die Schweiz bereits seit einigen Jahren intensiv für eine gemeinsame und solidarische Asylpolitik ein. Mit der bisherigen freiwilligen Teilnahme an den Resettlement- und Relocation-Programmen der EU² hat sie ausserdem einen konkreten Beitrag für eine ausgewogene Verteilung der schutzsuchenden Personen in Europa geleistet.

Ein zentrales Element der schweizerischen Politik zur Unterstützung von Vertriebenen in Krisenregionen bleibt die Hilfe vor Ort. So hat die Schweiz seit dem Ausbruch der Syrienkrise bspw. bereits über 455 Mio. Franken für die notleidende Bevölkerung bereitgestellt. Rund die

² Die Relocation-Programme der EU hatten das Ziel, besonders geforderte EU-Mitgliedstaaten mittels einer Umverteilung von Asylsuchenden zu entlasten. Die Relocation-Beschlüsse der EU sind keine Weiterentwicklungen des Dublin-Besitzstands und für die Schweiz somit nicht verbindlich. Die Schweiz hatte sich in den Jahren 2016–2017 gemäss BRB vom 18.09.2015 mit der Aufnahme von 1'500 Asylsuchenden aus Italien und Griechenland freiwillig beteiligt (letzte Einreise am 18.03.2018). Im Unterschied zu Resettlement, wo den UNHCR-Flüchtlingen unmittelbar nach der Ankunft in der Schweiz gemäss Art. 56 AsylG Asyl gewährt wird, durchliefen die im Rahmen der Relocation-Programme in die Schweiz eingereisten Personen das übliche Asylverfahren.

Hälfte dieser Mittel wird in Syrien selbst eingesetzt. Die andere Hälfte dient der Unterstützung der Geflüchteten im Libanon, Jordanien, der Türkei und dem Irak.

Die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen in der Schweiz stellt ergänzend zur humanitären Hilfe einen zusätzlichen Beitrag dar. In diesem Sinne ist es im Interesse der Schweiz, eine Resettlement-Politik zu definieren, die sich an den migrationsausserpolitischen Zielen der Schweiz orientiert und die Hilfe vor Ort stärkt.

Die Resettlement-Programme der Schweiz

Die Schweiz hat zwischen 1950 und 1995 in Zusammenarbeit mit dem UNHCR regelmässig Flüchtlingsgruppen oder Einzelpersonen über Resettlement aufgenommen. Ab Mitte der 1990er-Jahre wurde diese Politik jedoch eingestellt, da auf Grund der Kriege im ehemaligen Jugoslawien eine grosse Zahl von Menschen aus dieser Region in der Schweiz direkt Schutz suchte. Im Jahre 2005 hat das Parlament auf Antrag des Bundesrats im Rahmen des Entlastungsprogramms 2004 aus finanzpolitischen Erwägungen beschlossen, bis auf weiteres keine grösseren Flüchtlingsgruppen mehr aufzunehmen. Auch nach der Einstellung der Politik der Aufnahme von „Kontingentsflüchtlingen“ hat die Schweiz weiterhin mittels Resettlement Flüchtlinge aufgenommen. So hat sie auf Antrag des UNHCR ab 2005 bis 2011 jedes Jahr kleineren Gruppen von Flüchtlingen Schutz gewährt. Mit dem Beginn des Syrienkonflikts hat der Bundesrat mehrere Resettlement-Kontingente genehmigt:

- Am 4. September 2013 hat der Bundesrat im Rahmen eines Resettlement-Pilotprojekts die Aufnahme von 500 besonders verletzlichen Opfern des Syrienkonflikts entschieden. Die Einreisen dieser Flüchtlinge sind bis Ende 2015 erfolgt.
- Am 6. März 2015 hat der Bundesrat entschieden, weitere 3'000 Opfer des Syrienkonflikts in der Schweiz aufzunehmen. Davon wurden 999 Personen über Resettlement, 490 Personen durch die Erteilung von humanitären Visa an Mitglieder der Kernfamilie von Vertriebenen die bereits in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden, sowie 1'475 Personen im Rahmen des ersten EU-Umverteilungsprogramms (Relocation) aufgenommen.
- Per Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 2016 wurde die Aufnahme von zusätzlichen 2'000 vom Syrienkonflikt betroffenen UNHCR-Flüchtlingen bis Anfang 2019 entschieden.
- Am 30. November 2018 hat der Bundesrat beschlossen, die Beteiligung der Schweiz am Resettlement-Programm des UNHCR bis zur Umsetzung eines neuen Programms im Jahre 2020 mit der Aufnahme von bis zu 800 besonders schutzbedürftigen Opfern der Syrienkrise im Jahr 2019 nahtlos weiterzuführen.

Unabhängig davon hat das EJPD im Rahmen einer dringlichen humanitären Sofortmassnahme im Dezember 2017 auf Anfrage des UNHCR die Aufnahme von bis zu 80 schutzbedürftigen Personen, zugesagt. Hierbei handelte es sich grösstenteils um Personen, die aus Libyen evakuiert wurden.

Im europäischen Vergleich lag die Schweiz mit ihren bisherigen Aufnahmeentscheiden im Mittelfeld. Im Jahr 2018 haben, gemäss UNHCR, Grossbritannien (5'698), Frankreich (5'109), Schweden (4'871), Deutschland (3'217), Norwegen (2'324) und die Niederlande (1'190) am meisten Resettlement-Flüchtlinge in Europa aufgenommen. Die Schweiz hat 2018 insgesamt 1'074 (2017: 610) Resettlement-Flüchtlinge aufgenommen.³

³ <http://www.unhcr.org/resettlement-data.html>

Sinn und Zweck des Umsetzungskonzepts

In den vergangenen Jahren hat der Bundesrat mehrere Entscheide über die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen getroffen. Insgesamt wurde seit 2013 (bis und mit 2019) die Aufnahme von 4'380 Resettlement-Flüchtlingen zugesichert. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass die Aufnahme dieser Flüchtlingsgruppen von der Bevölkerung insgesamt positiv aufgenommen wird. Davon zeugen nicht zuletzt die zahlreichen zivilgesellschaftlichen Initiativen, die seit 2013 besonders im Bereich der Integration von Flüchtlingen lanciert wurden.

Aus operativer Sicht bedingt Resettlement sowohl bei Bund als auch bei den Kantonen, Städten und Gemeinden komplexe Vorbereitungen und eine längerfristige Organisation (Durchführung von Auswahlmissionen, Unterkunft, Betreuung, Integration, etc.). Entsprechend ist es wichtig, dass die Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen vorausschauend geplant und gesteuert werden kann. Das vorliegende Umsetzungskonzept trägt diesem Bedürfnis Rechnung.

2. Rechtliche Grundlage

Der 2. Abschnitt des 3. Kapitels des Asylgesetzes⁴ (AsylG) regelt die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen (Abschnittstitel: „Asyl für Gruppen“).

Art. 56 Entscheid

¹ Grösseren Flüchtlingsgruppen wird aufgrund eines Entscheides des Bundesrates Asyl gewährt. Bei kleineren Flüchtlingsgruppen entscheidet das EJPD.

² Das SEM bestimmt, wer einer solchen Gruppe angehört.

Artikel 56 AsylG stellt die gesetzliche Grundlage für die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen von Resettlement dar. Hinsichtlich der Konkretisierung, wie viele Personen eine grössere Flüchtlingsgruppe beinhaltet, finden sich im Asylgesetz keine weiteren Angaben. Die Botschaft des Bundesrats vom 4. Dezember 2005 zur Totalrevision des Asylgesetzes hält diesbezüglich fest, dass gemäss gängiger Praxis ab 100 Personen pro Kalenderjahr von einer grösseren Flüchtlingsgruppe ausgegangen wird⁵.

Art. 56 Abs. 2 AsylG regelt, dass das SEM bestimmt, wer einer solchen Flüchtlingsgruppe angehört.

Art. 88 Abs. 3^{bis} AsylG i.V.m. Art. 24a und 27a AsylV 2⁶ sehen vor, dass der Bund die kantonalen Sozialhilfekosten für Resettlement-Flüchtlinge während 7 Jahren ab deren Einreise mit Globalpauschalen subventioniert. Die Globalpauschalen werden auch für erwerbstätige Resettlement-Flüchtlinge oder solche, die aus anderen Gründen, insbesondere Sozialversicherungsleistungen, wirtschaftlich selbständig sind, ausgerichtet.

Mit der Neuausrichtung der Sozialhilfestatistik im Asyl- und Flüchtlingsbereich wird der Bund über aktuelle Daten verfügen, um die Anteile der Globalpauschale, welche die Sozialhilfekosten im engeren Sinn (ohne Betreuungs- und Verwaltungskosten) betreffen, zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Zudem werden im Rahmen des Monitorings Asylsystem die Gesamtkosten im Asyl- und Flüchtlingsbereich künftig periodisch erhoben und den Abgeltungen des Bundes gegenübergestellt werden.

⁴ SR 142.31

⁵ BBl 1996 II 1ff, S.74.

⁶ SR 142.312

3. Aufnahmekriterien

Die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen richtet sich nach den Grundätzen des Resettlement-Programms des UNHCR sowie nach der bisherigen Resettlement-Praxis der Schweiz.

Ein zwingendes Aufnahmekriterium ist die Anerkennung der **Flüchtlingseigenschaft** durch das UNHCR (Flucht in Erstasylland → Registrierung → Bestimmung des Flüchtlingsstatus‘).

Eine weitere Aufnahmevoraussetzung ist das Vorhandensein einer **erhöhten Vulnerabilität**, welcher im Erstasylland nicht entsprochen werden kann. Das UNHCR hat für die Beurteilung der erhöhten Vulnerabilität die folgenden Kategorien definiert (*Submission Categories*):

- Überlebende von Gewalt und/oder Folter (*Survivor of Violence and/or Torture*);
- Medizinisches Bedürfnis (*Medical Needs*);
- Gefährdete Frauen und Mädchen (*Women and Girls at Risk*);
- Rechtliches und/oder physisches Schutzbedürfnis (*Legal and/or Physical Protection Needs*);
- Gefährdete Kinder und Jugendliche (*Children and Adolescents at Risk*);
- Familiäre Verbindungen zum Aufnahmestaat (*Family Reunification*).

Für ein Resettlement-Verfahren kommen gemäss UNHCR Personen in Betracht, die mindestens eines der vorgenannten Kriterien erfüllen.

Eine dritte, durch die Schweiz festgelegte Voraussetzung ist die **Bereitschaft zur Integration in der Schweiz**. Potentiellen Resettlement-Flüchtlingsen sollen die Lebensumstände in der Schweiz realistisch bewusst gemacht werden. Die Personen müssen akzeptieren, welche Erwartungen die Schweiz bezüglich Anerkennung der Werte der Bundesverfassung, Spracherwerb sowie Teilhabe am wirtschaftlichen und sozialen Leben an sie stellt. Hingegen ist diese Integrationsbereitschaft auf Grund einer Vielzahl von Faktoren (Gesundheit, Bildung, berufliche Kompetenzen, usw.) nicht ohne weiteres mit „Integrationsfähigkeit“ – namentlich der erfolgreichen Integration in den Arbeitsmarkt – gleichzusetzen.

Ausschlussgründe für die Aufnahme sind die Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz, eine vorgängige aktive Teilnahme an militärischen Auseinandersetzungen, sowie ein begründeter Verdacht, Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen zu haben.

Das SEM überprüft in jedem Einzelfall, ob die Aufnahmekriterien erfüllt sind und allfällige Ausschlussgründe vorliegen. Zu diesem Zweck wird mit jeder über 14-jährigen Person vor Ort im Erstaufnahmestaat eine Anhörung durchgeführt. Dabei werden insbesondere die Ausreisegründe aus dem Herkunftsstaat, die Lebensumstände im Erstaufnahmestaat, der Gesundheitszustand sowie die verwandtschaftlichen Beziehungen abgeklärt. Bei der Überprüfung der Integrationsbereitschaft steht im Vordergrund, ob sich die Erwartungen der Flüchtlinge an ihre künftigen Lebensumstände mit der tatsächlichen Situation in der Schweiz decken.

4. Sicherheitsüberprüfung

Den Sicherheitsinteressen der Schweiz wird Rechnung getragen. Personen, die für die Schweiz ein Sicherheitsrisiko darstellen könnten, werden nicht aufgenommen. Alle der Schweiz vorgeschlagenen Personen sind vom UNHCR bereits einer Sicherheitsüberprüfung unterzogen worden. Nach Erhalt der Dossiers vom UNHCR übermittelt das SEM die Unterlagen dem NDB für eine zusätzliche Überprüfung.

Ausserdem werden alle Personen während den Auswahlmissionen vom SEM einer Identitätsprüfung unterzogen. Zu diesem Zweck erfasst das SEM die Gesichtsbilder und Fingerabdrücke der Personen. Die Fingerabdrücke sowie die Personalien werden in den Migrations- und

Fahndungsdatenbanken überprüft. Weiter werden Identitäts- und Reisedokumente (Pässe, Identitätsausweise und Führerscheine) auf deren Echtheit überprüft und in den internationalen Sachfahndungsdatenbanken abgeglichen. In relevanten Einzelfällen mit Hinweisen auf ein Sicherheitsrisiko (z.B. bei Ungereimtheiten in den Dokumenten oder bei Vorliegen von Kriegsverletzungen) werden vertiefte Abklärungsmassnahmen getroffen.

Im Anschluss an die Auswahlmissionen findet durch den NDB eine erneute Sicherheitsüberprüfung anhand der ergänzten Unterlagen statt.

5. Vorgehen bei der Bestimmung der Anzahl Personen

Auswahl und Aufnahme der Flüchtlinge geschehen in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Das UNHCR veröffentlicht jeweils im Sommer an der Jahreskonferenz der *Annual Tripartite Consultations on Resettlement* die weltweiten Bedürfnisse an Resettlement-Aufnahmen (sogenannte *Global Needs*). Die teilnehmenden Staaten melden dann dem UNHCR, wie viele Personen sie aufnehmen können. In der Folge wählt das UNHCR besonders vulnerable Personen aus und unterbreitet den Staaten die entsprechenden Dossiers. In der Schweiz prüft das SEM dann jeden Fall einzeln und führt mit allen Personen Befragungen vor Ort durch.

5.1. Mechanismus zur Bestimmung der Anzahl Personen

Für die Bestimmung der Anzahl Personen kommen verschiedene Mechanismen zum Tragen. Diese können innenpolitischen (z. B. die Entwicklung der Asylgesuchszahlen, die politische Forderung nach sicheren Fluchtrouten), aussenpolitischen (z. B. bewaffnete Konflikte), volkswirtschaftlichen oder weiteren Überlegungen folgen.

Das internationale Resettlement-Verfahren ist äusserst komplex und bedingt eine vorausschauende Planung auf nationaler Ebene. Zwecks besserer Planung und Steuerung legt die Schweiz, basierend auf dem Bundesratsentscheid vom 30. November 2018, die Anzahl aufzunehmender Personen künftig gemäss dem nachfolgenden Mechanismus fest:

1. Der Bundesrat entscheidet alle 2 Jahre über die Höhe des nächsten 2-jährigen Aufnahmekontingents innerhalb der Bandbreite 1'500 bis 2'000. Vorgängig konsultiert der Bundesrat dazu die nach dem Bundesratsbeschluss vom 30. November 2018 ins Leben gerufene Begleitgruppe. In diesem Rahmen soll sichergestellt werden, dass entsprechende Konsultationen in den Kantonen auch die Finanzdirektionen einschliessen und die Meinungsäusserung der Kantone somit breit abgestützt ist. Zudem informiert er die zuständigen parlamentarischen Kommissionen (SPK-N/ SPK-S).

Die Begleitgruppe setzt sich zusammen aus Vertretungen auf Fachebene und politischer Ebene von Bund, Kantonen, Städten, Gemeinden sowie weiteren Organisationen, die an der Erarbeitung des vorliegenden Umsetzungskonzepts beteiligt waren.

2. Innerhalb dieses 2-jährigen Kontingents verfügt das EJPD über die jährlichen Aufnahmen. Dazu konsultiert es einmal jährlich die Begleitgruppe. Im Sinne einer besseren Planbarkeit wird eine gleichmässige jährliche Verteilung angestrebt.

Unabhängig des definierten Kontingents kann der Bundesrat jederzeit, insbesondere bei einer ausserordentlichen Lage gemäss Notfallkonzept Asyl, auf seinen Entscheid zurückkommen und das Programm aussetzen. Im Fall einer humanitären Notlage kann der Bundesrat auch zusätzliche Aufnahmen beschliessen und diese, basierend auf einem freiwilligen Engagement über den Verteilschlüssel hinaus, auf aufnahmewillige Kantone verteilen. Das EJPD erstattet dem Bundesrat jährlich über den Stand der Resettlement-Aufnahmen in Verbindung mit den Prognosen im Asylbereich sowie über die regionalen Schwerpunkte Bericht.

5.2. Höhe des Kontingentes

Die jährlichen Aufnahmekontingente gemäss den Bundesratsbeschlüssen vom 6. März 2015 (inkl. Relocation-Programm) und vom 9. Dezember 2016 umfassen durchschnittlich 1'000 Personen pro Jahr. Dies ist eine Zahl, die der Bund und die Kantone gemäss der bisherigen Erfahrung innerhalb der bestehenden Strukturen und Plangrössen bewältigen konnten und voraussichtlich weiterhin bewältigen können.

Die Asylgesuchszahlen gingen von fast 40'000 im Jahr 2015 auf rund 15'000 im Jahr 2018 zurück. Gemäss aktuellen Prognosen ist für 2019 kein Gesuchsanstieg zu erwarten. Mit der Neustrukturierung des Asylbereiches, welche seit dem 1. März 2019 umgesetzt wird, ist eine weitere Entlastung der Kantone bei der Unterbringung von Asylsuchenden zu erwarten.

Unter Berücksichtigung der Unterbringungskapazitäten und der aktuellen Asylgesuchszahlen sowie der für das Resettlement im SEM verfügbaren Personalressourcen soll die Bandbreite der vom Bundesrat alle zwei Jahre zu genehmigenden Kontingente zwischen 1'500 und 2'000 Aufnahmen innerhalb von 2 Jahren liegen.

5.3. Verteilung der Flüchtlinge auf die Kantone

Die aufgenommenen Resettlement-Flüchtlinge sollen entsprechend Art. 21 der Asylverordnung 1 (AsylV1, [SR 142.311](#)) bevölkerungsproportional auf alle Kantone verteilt werden. Die Aufnahmen werden jährlich als separates Kontingent nach dem Verteilschlüssel im Anhang 3 zum Entwurf der AsylV1 verteilt.

Die Verteilung der Resettlement-Flüchtlinge mittels eines separaten Kontingents entspricht der heutigen Praxis, die sich für die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und den Aufnahmekantonen bewährt hat. Dies ermöglicht eine Kantonsverteilung bereits vor der Einreise der Flüchtlinge in die Schweiz. So wird gewährleistet, dass die Kantone – parallel zur Einreiseplanung – vom SEM frühzeitig über die Personenzahl und die besonderen Bedürfnisse (z.B. medizinische Bedürfnisse) und Fähigkeiten (z.B. Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnisse) der aufzunehmenden Flüchtlingsgruppe informiert werden. Dies ermöglicht den Kantonen eine bessere Planung (z.B. betreffend Unterbringung, Einschulung schulpflichtiger Kinder, medizinische Behandlung etc.), ermöglicht eine Vorbereitung der Flüchtlinge auf ihre künftige Lebenssituation und erleichtert die Erstintegrationsphase der Flüchtlinge in der Schweiz.

Der Verteilschlüssel wird auf die jährlichen Aufnahmekontingente angewendet. Dies ermöglicht eine gute und verbindliche Planung der Aufnahmen sowohl für das SEM wie auch für die Kantone. Jeder Kanton ist gehalten, sein Aufnahmekontingent jährlich einzuhalten, was eine gleichmässige, kontinuierliche und solidarische Verteilung der Flüchtlinge auf die einzelnen Kantone ermöglicht. Damit soll verhindert werden, dass einzelne Kantone in mehreren aufeinanderfolgenden Jahren keine Flüchtlinge aufnehmen, was zu Engpässen bei der Verteilung führen würde. Der Koordinationsaufwand des SEM fällt zudem deutlich tiefer aus, wenn der Verteilschlüssel auf jeweils ein Jahr angewendet wird. Kantone einer Asylregion können jedoch im Rahmen des Gesamtkontingents abweichende Vereinbarungen treffen.

Für einen allfälligen Umzug in einen anderen Kanton (Kantonswechsel) gelten, wie für alle anerkannten Flüchtlinge, die allgemeinen ausländerrechtlichen Bestimmungen (Art. 37 AIG). Sie müssen dafür eine entsprechende Bewilligung bei der Migrationsbehörde des neuen Kantons beantragen.

6. Mechanismus zur Bestimmung der geografischen Schwerpunkte

Mit der Bekanntgabe der Global Needs (vgl. Ziff. 5) gibt das UNHCR jeweils auch die geografische Verteilung der Resettlement-Bedürfnisse an. Aktuell liegt der Schwerpunkt bei der Aufnahme von Opfern des Bürgerkriegs in Syrien. Andere Regionen sind allerdings auch auf Resettlement-Lösungen angewiesen. Gemäss Angaben des UNHCR stellen im laufenden Jahr syrische Flüchtlinge rund 43 Prozent des globalen Bedarfs (1.4 Millionen) an Resettlement-Plätzen dar, gefolgt von Flüchtlingen aus der Demokratischen Republik Kongo) und Südsudan (je 11 %). Die drei Erstaufnahmeländer mit dem grössten Bedarf an Resettlement sind die Türkei (29 %), Uganda (11 %) und der Libanon (8 %).

Das Resettlement-Programm der Schweiz soll an konkreten Schutzbedürfnissen in Krisenregionen anknüpfen und dabei bewusst auch als Instrument zum Erreichen der migrationsausserpolitischen Ziele und Interessen der Schweiz zum Einsatz kommen. In diesem Sinne ist eine gewisse geografische Nähe der zugrundeliegenden Krisen und Konflikte relevant. Das SEM soll, in Absprache mit seinen Partnern der *Interdepartementalen Struktur zur internationalen Migrationszusammenarbeit (IMZ-Struktur)*, jährlich über die regionalen Schwerpunkte von Resettlement entscheiden. Aus Wirksamkeits- und Effizienzgründen soll sich die Schweiz dabei idealerweise auf max. 3-5 Erstaufnahmeländer gleichzeitig fokussieren. Zudem soll sie besonders dort aktiv werden, wo sie mit kleinen Kontingenten eine relativ grosse Wirkung erzielen kann (beispielsweise bei der Aufhebung von menschenunwürdigen Flüchtlingslagern). Ebenso kann dabei eine Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Staaten anvisiert werden, um Synergien zu nutzen. Ein Teil des Kontingents kann jeweils im Sinne einer flexiblen Handlungsfähigkeit für Notsituationen vorgesehen werden.

7. Integration

7.1 Bisherige Integrationsmassnahmen für Resettlement-Flüchtlinge

Im Pilotprojekt Resettlement 2013-2015 mit acht Kantonen wurden für die 500 Personen je zusätzliche 24'000 Franken für spezielle Integrationsmassnahmen bei Bund und Kantonen eingesetzt (total 12 Mio. Franken). Bei der Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingsgruppen im Rahmen der humanitären Aufnahmeaktion Syrien (Bundesratsbeschluss vom 6. März 2015) waren durch den Bund keine zusätzlichen Integrationsmassnahmen in den Kantonen vorgesehen.⁷ Mit dem BRB vom 9. Dezember 2016 zur Aufnahme von 2'000 Personen in den Jahren 2017-2019 wurden zusätzliche 12'000 Franken pro Person für Massnahmen bei Bund und Kantonen eingesetzt (total 24 Mio. Franken). Für die Umsetzung der Integrationsmassnahmen speziell für Resettlement-Flüchtlinge hat der Bund bisher mit den Kantonen in Ergänzung zu den Kantonalen Integrationsprogrammen KIP Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.⁸

Die Erfahrungen mit den bisherigen Programmen bestätigen: Resettlement-Flüchtlinge haben gerade durch ihre Vulnerabilität (siehe Ziff. 3) auch nach ihrer Einreise in die Schweiz erhöhten Bedarf an Betreuung und Begleitung und oft auch unterschiedliche Integrationsperspektiven. Im Vergleich zu anderen Flüchtlingen dürfte etwa das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt bei sehr vulnerablen Flüchtlingen schwieriger zu erreichen sein. Gleichwohl zeigt

⁷ Den Kantonen stand die reguläre Integrationspauschale in der Höhe von 6000.- Fr. pro Person zur Verfügung.

⁸ Bei Abschluss einer Leistungsvereinbarung gehen im laufenden Programm RST II 11'000 Fr./Person an die Kantone zur Umsetzung von namentlich zwei Massnahmen: 1. Gezielte Information der Flüchtlinge vor der Abreise und nach der Ankunft über ihre Möglichkeiten und Pflichten, Erwartungen der Schweiz bezüglich Integration, sozio- und interkulturelle Themen sowie gesellschaftliche Werte und Normen. 2. Begleitung der Flüchtlinge in der Anfangsphase nach Ankunft im Kanton durch Coaches (Betreuung, Schule, Sprache, Organisation der Unterstützung durch die lokale Bevölkerung, Vorbereitung berufliche Integration, Gesundheitsversorgung, etc.) sowie durch Freiwillige vor Ort. 700 CHF/Person setzt der Bund direkt ein für Pre-Departure Orientation vor der Abreise und kurz nach Ankunft in der Schweiz, erweiterte medizinische Abklärungen, Erfahrungsaustausch und Evaluation.

die Evaluation des Pilotprojekts⁹, dass sich Integrationsmassnahmen bei Resettlement-Flüchtlingen positiv auswirken und sich mittelfristig ausbezahlen. Der Evaluationsbericht zeigt etwa, dass die Chancen auf den Antritt einer Erwerbstätigkeit bei den Pilot-Resettlement-Flüchtlingen signifikant und deutlich grösser sind als bei Resettlement-Gruppen ohne spezielle Massnahmen. Als besonders relevanter Aspekt wurden die Einsetzung von Coaches und die Arbeit mit dem Individuellen Integrationsplan sowie die Information – namentlich die Pre-Departure Orientation (dreitägiger Informationsworkshop vor der Abreise) erachtet. Auch der frühzeitige Beginn des Sprachunterrichts bewährt sich. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene aus den Resettlement-Programmen profitieren am stärksten von Integrationsmassnahmen. Grundsätzlich hat sich gezeigt, dass sich früh einsetzende, intensive Integrationsmassnahmen und eine kontinuierliche Fallführung positiv auf den Integrationsverlauf auswirken.

7.2 Künftige Integrationsmassnahmen für Resettlement-Flüchtlinge

Das Resettlement-Programm des Bundes soll künftig folgende Integrationsmassnahmen enthalten:

Massnahmen des Bundes

Der Bund organisiert mit externen Partnern Pre-Departure Orientation von 3 Tagen und Post-Arrival-Training von einem halben Tag, um die Resettlement-Flüchtlinge vor ihrer Reise und gleich bei Ankunft über Land und Leute, Rechte und Pflichten von Flüchtlingen, die konkret zu erwartende Lebenssituation (z.B. Art der Unterkunft, Zusammenarbeit mit Behörden, Sozialhilfe) etc.) zu informieren und sie bestmöglich vorzubereiten. Die Pre-Departure Orientation leistet einen zentralen Beitrag zum Erwartungsmanagement im Resettlement-Programm, wie die Rückmeldungen aus den Kantonen zeigen und die Evaluation bestätigt: Gezielte Information hilft, Unsicherheit abzubauen und Vertrauen und Verbindlichkeit zu schaffen. Zudem wird falschen Vorstellungen oder Erwartungen von Flüchtlingen vorgebeugt. Mit kantonspezifischen Informationen werden die Flüchtlinge möglichst konkret auf die Umstände vorbereitet, die sie nach der Umsiedlung antreffen werden. Die Vorbereitung für die Flüchtlinge ist auch daher wichtig, da bei der Umsiedlung ein abrupter Wechsel des Umfeldes ohne Akklimatisierungszeit vollzogen wird. Die Kantone werden über den Gesundheitszustand der Flüchtlinge informiert. Die Kantone erhalten vom Bund künftig eine einmalige Integrationspauschale von 18'000 Franken pro Person.

Kantonale Massnahmen

Im Rahmen der am 23. März 2018 von der Konferenz der Kantonsregierungen und in seiner Sitzung vom 25. April 2018 vom Bundesrat genehmigten Integrationsagenda Schweiz (IAS) verstärken und systematisieren Bund und Kantone nun eine effektive Integrationsförderung der vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge, inklusive Resettlement-Flüchtlinge.¹⁰

⁹ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG in Kooperation mit Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien Universität Neuchâtel, Evaluation Pilotprojekt Resettlement, Spezielles Integrationsprogramm, Schlussbericht, 24.05.2018.

¹⁰ Zur Erreichung der Ziele wurde ein Soll-Integrationsprozess ab Einreise bis erfolgreicher Integration definiert, der schweizweit implementiert werden soll. Zu diesen Zielsetzungen gehört, dass alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen nach drei Jahren Grundkenntnisse einer Landessprache haben. Zudem ist mindestens die Hälfte aller erwachsenen Personen nach sieben Jahren im Arbeitsmarkt integriert. Dieser Integrationsprozess setzt bereits kurz nach der Einreise ein und sieht konkrete Fördermassnahmen vor, z.B. beim Spracherwerb, der Vorbereitung auf nachobligatorische Bildungsangebote sowie bei der beruflichen und gesellschaftlichen Integration.

Im Rahmen des gemeinsam in der erweiterten Begleitgruppe KIP (eIAS) von Bund und Kantonen erarbeiteten Rundschreibens des SEM wird aufgezeigt, welche Massnahmen der Integrationsförderung im Bereich der Resettlement-Flüchtlinge empfohlen werden.

Kommunale Massnahmen

Gemäss Art. 53 Abs. 4 AIG arbeiten bei der Integration die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden, die Sozialpartner, die Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen zusammen. Die Städte und Gemeinden bringen ihre Erfahrungen und ihr Know-How im Bereich der sozialen Integration von Flüchtlingen im partnerschaftlichen Zusammenwirken mit Bund und Kantonen ein.

Es wird festgehalten:

- Eine dreitägige Pre-Departure Orientation und medizinische Abklärungen sollen weiterhin durch den Bund gestellt werden. Über die dazu benötigten finanziellen Mittel wird nicht über die Integrationspauschale, sondern in separaten Krediten des Bundes entschieden.
- Die ergänzenden Integrationsprogramme für Resettlement-Flüchtlinge in den Kantonen werden durch die bereits beschlossene IAS abgelöst. Gemäss den allgemeinen Grundsätzen der schweizerischen Integrationspolitik wird auch von den Flüchtlingen erwartet, dass sie einen Beitrag für ihre Integration leisten und sich entsprechend ihren Fähigkeiten darum bemühen („fördern und fordern“).

8. Zusätzliche legale Zugangswege für Flüchtlinge und Vertriebene und Zusammenarbeit mit Städten, Gemeinden und Zivilgesellschaft

Die Beteiligung von lokalen und/oder nichtstaatlichen Akteuren (Städte, Gemeinden, NGOs, Freiwillige, Sponsoren) an humanitären Aufnahmeaktionen ist sowohl auf nationaler wie auch auf internationaler Ebene ein aktuelles Diskussionsthema. Mehrere europäische Staaten (beispielsweise Italien, Deutschland und Frankreich) haben in den vergangenen Jahren zusätzlich zu ihren traditionellen Resettlement-Programmen reguläre Zugangswege für schutzbedürftige Personen geschaffen, die auf einer Beteiligung von lokalen und/ oder zivilgesellschaftlichen Akteuren basieren. Gemäss den Erfahrungen dieser Staaten schafft das Engagement von lokalen Gemeinschaften und Organisationen in diesem Bereich eine Aufnahmebereitschaft und Offenheit gegenüber Flüchtlingen. Dies wiederum trägt massgeblich zu einer schnelleren und besseren Integration dieser Personen in die Gesellschaft bei.

In verschiedenen Städten und Gemeinden hat sich während der Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 ein sichtbares zivilgesellschaftliches Engagement aufgebaut. Es bestehen zahlreiche soziokulturelle Angebote und Aktivitäten, wie Mentoring-Programme und andere freiwillige Unterstützung von Flüchtlingen bei der sozialen Integration. Das zivilgesellschaftliche Engagement kann auch als grundsätzliches Zeichen für eine humanitäre Flüchtlingspolitik gewertet werden. Diese Grundhaltung gilt es für die Schaffung von künftigen legalen Zugangswegen für Flüchtlinge und Vertriebene als Chance zu nutzen.

Darüber hinaus bestehen in mehreren Schweizer Städten und Gemeinden politische Vorstösse, zusätzliche (Resettlement-)Flüchtlinge aufzunehmen. Auch zivilgesellschaftliche Akteure äussern vermehrt den Wunsch, sich im Bereich der Aufnahme von schutzbedürftigen Personen zu engagieren. Dieser Motivation von Seiten der Städte, Gemeinden und Zivilgesellschaft soll Rechnung getragen werden. In den Beratungen zu den Motionen 16.3455¹¹ und

¹¹ 16.3455 Motion Sommaruga Carlo: „Asylwesen. Für die Einrichtung humanitärer Korridore“ (15.06.2016).

16.4113¹² sowie in Antwort auf die Frage 16.5474¹³ hat sich der Bundesrat zur möglichen vertieften Zusammenarbeit mit privaten Akteuren bei der Umsetzung von humanitären Aufnahmeaktionen geäußert. Er hat sich bereit erklärt, die Erarbeitung der (heute fehlenden) gesetzlichen Grundlagen zu prüfen und dabei auch die Erfahrungen anderer Staaten (beispielsweise Italien oder Deutschland) in diesem Bereich zu berücksichtigen.

¹² 16.4113 Motion Grüne Fraktion: „Bürgerkrieg in Syrien. Humanitäre Hilfe vor Ort verstärken, Flüchtlingskontingente erhöhen, "private sponsorship of refugees" ermöglichen" (16.12.2016).

¹³ 16.5474 Fragestunde.Frage Nussbaumer: „Ermöglichung des kanadischen Systems "Private Sponsorship of Refugees Program" in der Schweiz" (30.11.2016)