

Evaluation des Pilotprojekts „Resettlement“,
Aufnahmeverfahren (Phase 1 und 2)

Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)

Luzern, den 29. November 2017

IMPRESSUM

Autorinnen und Autoren

Kristin Thorshaug, MSc Soziologie (Projektleitung)

Vera Hertig, MA Public Management and Policy (Projektmitarbeit)

Franziska Müller, lic. rer. soc., DAS Evaluation (Qualitätssicherung)

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

T +41 41 226 04 26

interface@interface-politikstudien.ch

www.interface-politikstudien.ch

Auftraggeber

Staatssekretariat für Migration (SEM)

Zitiervorschlag

Thorshaug, Kristin; Hertig, Vera; Müller, Franziska (2017): Evaluation des Pilotprojekts „Resettlement“, Aufnahmeverfahren (Phase 1 und 2). Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Projektreferenz

Projektnummer: P16-67

INHALTSVERZEICHNIS

IMPRESSUM	2
EXECUTIVE SUMMARY	4
I EINLEITUNG	6
1.1 Evaluation	6
1.2 Vorgehen und Datengrundlage	7
2 ERGEBNISSE	9
2.1 Konzeptentwicklung	9
2.2 Phase 1: Auswahl und Ausreise	10
2.3 Phase 2: Ankommen	21
2.4 Informationsaustausch und Zusammenarbeit in den Phasen 1 und 2	30
2.5 Vergleich mit HUMAK	33
2.6 Erkenntnisse für das ordentliche Asylverfahren	34
3 BEANTWORTUNG DER EVALUATIONSFRAGEN	35
4 EMPFEHLUNGEN	39
4.1 Strategische Ebene	39
4.2 Operative Ebene	40
ANHANG	43
Liste der Interviewpartner/-innen	43

EXECUTIVE SUMMARY

Pilotprojekt Resettlement und Evaluationsauftrag

Im September 2013 beschloss der Bundesrat, dass sich die Schweiz im Rahmen eines Pilotprojekts mit der Aufnahme von 500 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen wieder an der Kontingentspolitik des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) beteiligen sollte. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) war für die Durchführung des Pilotprojekts zuständig. Als Aufnahmekriterien ins Pilotprojekt wurden ein hohes Schutzbedürfnis der Flüchtlinge sowie ihr Integrationspotenzial/-wille festgelegt. Weiter sollten zwischen 40 und 60 Prozent Frauen und Mädchen sowie mindestens 7 Prozent Behinderte, Betagte und Kranke aufgenommen werden. Das Pilotprojekt Resettlement beinhaltet einerseits ein Sonderverfahren bei der Auswahl und Aufnahme der Flüchtlinge sowie andererseits ein spezielles zweijähriges Integrationsprogramm. Entsprechend wurde die Evaluation des Pilotprojekts vom SEM in zwei Lose aufgeteilt. Interface Politikstudien Forschung Beratung wurde mit Los 1 beauftragt, das heisst mit der Evaluation der Umsetzung und den Wirkungen der Auswahl- und Aufnahmepraxis.

Methode

Die Evaluation basiert erstens auf einer Analyse der konzeptionellen Grundlagen und Dokumentationen zur Aufnahmepraxis im Pilotprojekt, zweitens auf einer Analyse ausgewählter Flüchtling-Dossiers aus dem Pilotprojekt, drittens auf Gesprächen mit den in die ersten zwei Phasen des Pilotprojekts involvierten Akteuren (auf Bundesebene, im UNHCR, in der Internationalen Organisation für Migration [IOM], in den Pilotkantonen) und viertens auf Protokollen aus Gesprächen mit Kantonsvertretenden und Flüchtlingen in den Pilotkantonen, die von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (Auftragnehmer Los 2) durchgeführt wurden.

Zentrale Ergebnisse

Zwischen November 2013 und Dezember 2015 wurden insgesamt 502 Flüchtlinge ausgewählt, in die Schweiz umgesiedelt und den acht Pilotkantonen Solothurn, Uri, St. Gallen, Schaffhausen, Luzern, Genf, Wallis und Basel-Landschaft zugeteilt. Die gesetzten Quoten konnten erreicht werden.

Aufgrund der kritischen Situation in Syrien und des politischen Handlungsdrucks war zum Start des Pilotprojekts ein eher rudimentäres Konzept vorhanden. Ein zentraler Befund der Evaluation ist, dass in den ersten beiden Phasen des Pilotprojekts eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Verbesserung der Umsetzung stattfand, vor allem was die Klärung von Zuständigkeiten, Einbezug von Fachkompetenzen sowie die Standardisierung der Abläufe und Arbeitsmittel betrifft. Der Projektstart war durch grossen Diskussionsbedarf im Projektteam zu Zuständigkeiten der Sektion Aufnahmeorganisation und Unterbringung und der Sektion Integration und Entwicklung des SEM geprägt. Im Laufe der Projektzeit hat sich die amtsinterne Zusammenarbeit im SEM verbessert. Die Kooperation der Schweizer Behörden mit dem UNHCR und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) wurden als überwiegend gut beurteilt. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit mit den acht Pilotkantonen, welche den engen Austausch mit dem SEM im Pilotprojekt sehr schätzten.

Die im Pilotprojekt eingeführten Massnahmen bei Auswahl und Aufnahme der Flüchtlinge entfalteten insgesamt eine positive Wirkung auf den Aufnahmeprozess. Die Orientierung der Flüchtlinge kurz vor Ausreise wurde für eine erleichterte Aufnahme als wichtig eingeschätzt, da damit unrealistische Erwartungen der Flüchtlinge zumindest teilweise vorgebeugt werden konnten. Der verkürzte Aufenthalt der Flüchtlinge im Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ) konnte im Pilotprojekt grösstenteils eingehalten werden. Die Erstunterbringung im EVZ wird vor allem deshalb als sinnvoll erachtet, da der zentrale Ort eine effiziente Organisation der administrativen Prozesse ermöglichte. Als wichtig für die Vorbereitung in den Kantonen wurden die Vorinformationen des SEM zuhanden der Kantone über die ankommenden Flüchtlinge sowie die Informationen aus der erweiterten medizinischen Untersuchung beurteilt.

In den ersten beiden Phasen des Pilotprojekts zeigten sich auch einige Herausforderungen. So fiel es den zuständigen Akteuren im SEM aufgrund fehlender Richtlinien schwer, eine einheitliche Beurteilung des Integrationspotenzials als Aufnahmekriterium vorzunehmen. Die hohe Vulnerabilität der Flüchtlinge stand zudem teilweise in Widerspruch mit dem Integrationspotenzial. Im Verlaufe des Projekts wurde in der Auswahl deshalb vermehrt der Begriff Integrationsbereitschaft verwendet. Die Orientierung vor der Ausreise entfaltete nicht immer die gewünschten Wirkungen, unter anderem aufgrund der kurzen Dauer der Kurse und weil es den Flüchtlingen schwerfiel, in ihrer Situation Informationen vollständig aufzunehmen und zu verarbeiten. Der Sonderstatus der Flüchtlinge im Resettlement-Programm führte teilweise zu Konflikten oder Missverständnissen mit den Asylsuchenden und den Angestellten in den EVZ. Die Erfahrungen mit Direktunterbringung fielen je nach Kanton sehr unterschiedlich aus.

Empfehlungen

Gestützt auf die Ergebnisse wurden Empfehlungen für eine Weiterführung und Institutionalisierung einer schweizerischen Resettlement-Politik formuliert. *Auf strategischer Ebene* wird unter anderem empfohlen, dass die Schweiz feste Jahresquoten festlegt und prüft, inwiefern das Resettlement-Programm für eine Aufnahme aus weiteren Ländern geöffnet werden sollte. Zudem soll das SEM die Aufnahmekriterien weiter konkretisieren und abstimmen. Auch sollen die amtsinterne Organisation und sektionsübergreifende Koordination sowie die Auswahl geeigneter EVZ geprüft werden. *Auf operativer Ebene* soll für die erste Phase (Auswahl/Ausreise) die Organisation des Auswahlverfahrens geprüft werden, unter anderem wie Kompetenzen im Bereich Integration systematisch einbezogen werden können. Zudem wird empfohlen, allen Flüchtlingen eine Orientierung vor der Einreise anzubieten, wenn vor Ort nicht möglich, so beispielsweise mittels Videokonferenz. Die Kantone sollen möglichst frühzeitig relevante Informationen über die Flüchtlinge erhalten. In der zweiten Phase (Ankommen/EVZ-Aufenthalt) sollen die verkürzten EVZ-Aufenthalte beibehalten sowie Direktunterbringungen bei Bereitschaft eines Kantons weiterhin ermöglicht werden. Um Konflikte in den EVZ zu vermeiden, wird empfohlen, die Flüchtlinge wiederholt über die Regeln und Bedingungen im EVZ zu informieren sowie die Mitarbeitenden des EVZ im Voraus über den Status dieser Flüchtlinge zu sensibilisieren. Schliesslich ist ein zentraler Erfolgsfaktor des Programms, dass alle involvierten Akteure verstärkt sensibilisiert werden, was die Ziele und Rahmenbedingungen des Programms anbelangt, um ein gemeinsames Verständnis zu fördern. Der Wissenstransfer zu den bisherigen Erfahrungen im Aufnahmeprozess ist über einen regelmässigen Austausch sicherzustellen.

I EINLEITUNG

Im September 2013 beschloss der Bundesrat, dass sich die Schweiz im Rahmen eines Pilotprojekts mit der Aufnahme von 500 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen wieder an der Kontingentspolitik des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) beteiligen sollte. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) war für die Durchführung des Pilotprojekts zuständig. Zwischen November 2013 und Dezember 2015 wurden insgesamt 502 Flüchtlinge¹ (99 Familien und 19 Einzelpersonen), hauptsächlich Opfer des Krieges in Syrien, durch Aufnahmeverfahren im Libanon sowie durch Videoanhörungen in Syrien und Jordanien ausgewählt, in die Schweiz umgesiedelt und den acht Pilotkantonen Solothurn, Uri, St. Gallen, Schaffhausen, Luzern, Genf, Wallis und Basel-Landschaft zugeteilt.

Das Pilotprojekt Resettlement, mit dem die Aufnahme der Flüchtlinge organisiert und durchgeführt wurde, beinhaltete erstens ein Sonderverfahren bei der Auswahl und der Aufnahme der Flüchtlinge und zweitens ein spezielles zweijähriges Integrationsprogramm. Ziel des Pilotprojekts war es, die Integration der Flüchtlinge zu fördern und Programmmodelle zu prüfen, die längerfristig im Integrationsbereich angewendet werden können. Zu den neuen Ansätzen und Massnahmen bei Auswahl und Aufnahme der Flüchtlinge, welche vom SEM im Rahmen des Pilotprojekts erarbeitet und angewendet wurden, gehörten unter anderem die Abklärung des Integrationspotenzials/-willens in der Anhörung, eine zweitägige Pre-departure Cultural Orientation (PCO), ein verkürzter Aufenthalt in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum (EVZ), Orientierung und Information im EVZ sowie erweiterte medizinische Untersuchungen.²

1.1 EVALUATION

Interface Politikstudien Forschung Beratung wurde im Dezember 2016 vom SEM damit beauftragt, die Aufnahmepraxis des Pilotprojekts zu evaluieren. In der vorliegenden Evaluation untersuchen wir die Umsetzung der ersten zwei Phasen des Pilotprojekts, das heisst die Auswahl und Ausreise (Phase 1) sowie das Ankommen und den EVZ-Aufenthalt (Phase 2).³ Dazu gehört die Berücksichtigung und Anwendung der festgelegten Auswahlkriterien und Zielvorgaben, die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den involvierten Akteuren und die Wirkung der neuen Ansätze und Massnahmen zur Vorbereitung der Integration. Die Evaluation soll aus den gemachten Erfahrungen Empfehlungen für eine Weiterführung und Institutionalisierung einer

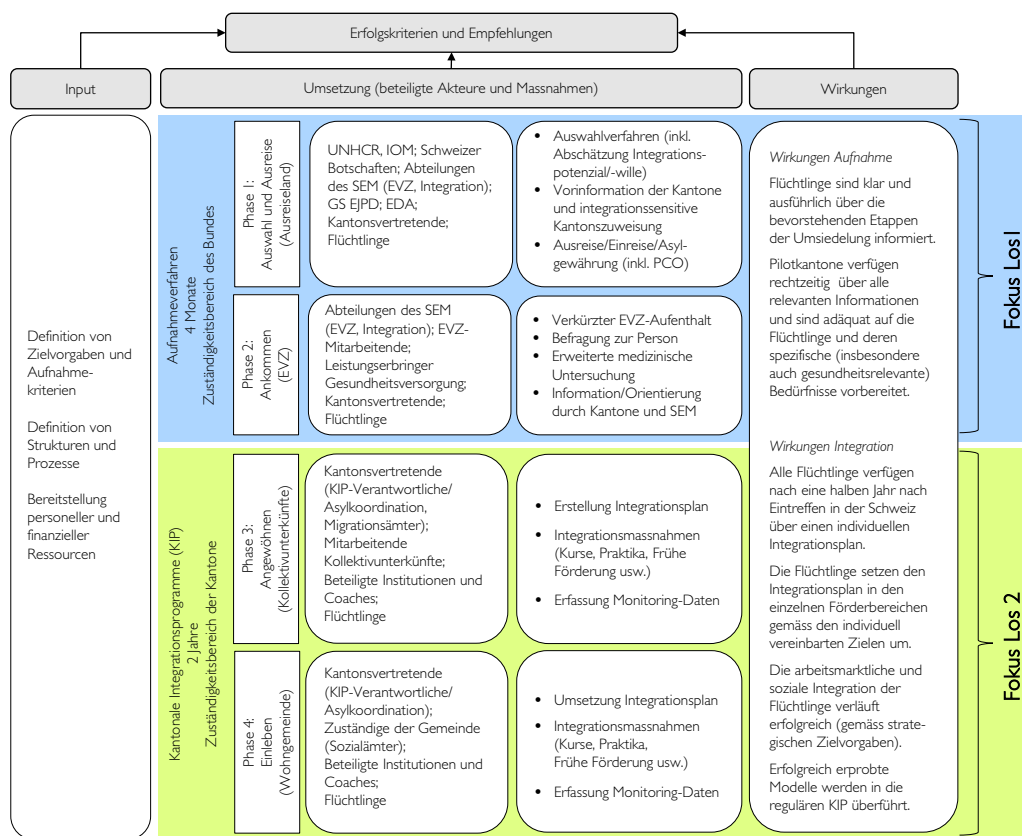
¹ Gemäss Angaben des SEM wurden im Rahmen des Pilotprojekts 338 syrische Staatsangehörige aus dem Libanon aufgenommen, 23 weitere aus Jordanien. 141 Personen (irakische Staatsangehörige und Palästinenserinnen und Palästinenser aus dem Irak), die als Flüchtlinge im Grossraum Damaskus lebten, reisten direkt aus Syrien in die Schweiz ein.

² Staatssekretariat für Migration (2016): Aufnahme und Integration von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen 2013–2015. Bericht zur Umsetzung des Pilotprojekts Resettlement, Juni 2016, Tabelle 2, Übersicht Resettlement-Massnahmen SEM, Bern.

³ Die anschliessenden Phasen des Pilotprojekts, das heisst der Aufenthalt in den kantonalen Kollektivunterkünften (Phase 3) und in den Wohngemeinden (Phase 4), wurden in einer separaten Evaluation durch B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung untersucht.

schweizerischen Aufnahmepraxis ableiten.⁴ In Darstellung D 1.1 haben wir die Informationen zu den vier Phasen des Pilotprojekts in einem vereinfachten Wirkungsmodell veranschaulicht. In diesem Bericht (Los 1) werden die Phasen 1 und 2 evaluiert.

D 1.1: Wirkungsmodell für die vier Phasen des Pilotprojekts



Quelle: Darstellung Interface.

Legende: EVZ = Empfangs- und Verfahrenszentrum, UNHCR = UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge, IOM = Internationale Organisation für Migration, SEM = Staatssekretariat für Migration, GS EJPD = Generalsekretariat des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, EDA = Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, PCO = Pre-departure Cultural Orientation.

Anmerkung: In diesem Bericht (Los 1) werden die Phasen 1 und 2 evaluiert.

1.2 VORGEHEN UND DATENGRUNDLAGE

Der Schlussbericht baut auf den folgenden vier Datengrundlagen auf.

- **Dokumentenanalyse:** Die erste Grundlage bildet eine Dokumentenanalyse. Um einen tieferen Einblick in die Funktionsweise des Pilotprojekts und in die Abläufe zwischen den Akteuren im Auswahl- und Aufnahmeverfahren zu erhalten, wurde eine Analyse der vorliegenden Grundlagen und Dokumentationen zur Aufnahme-

⁴ Im Dezember 2016 entschied der Bundesrat, in den Jahren 2017 bis 2019 weitere 2'000 besonders verletzte Personen aufzunehmen, die vom UNHCR bereits als Flüchtlinge anerkannt sind. Auch für diese Gruppe setzt der Bund zusätzliche Gelder für die Integration der Flüchtlinge ein, vgl. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/ref_2016-12-090.html>.

praxis im Pilotprojekt vorgenommen. Diese umfassten Konzepte und Abläufe, Sitzungsprotokolle, Journals und E-Mail-Kommunikation sowie interne Evaluationen. Daten auf Bundesebene zu den aufgenommenen Personen im Pilotprojekt lieferten Erkenntnisse dazu, ob die vorgeschriebenen Quoten im Rahmen des Pilotprojekts erreicht wurden.

- *Dossieranalyse:* Die zweite Grundlage bildet eine Analyse ausgewählter Dossiers der Flüchtlinge. Die Analyse zeigt auf, wie der Auswahlprozess mit Fokus auf die konkrete Anwendung der Auswahlkriterien umgesetzt wurde. Die untersuchten Dossiers unterschieden sich in folgenden Punkten: Art der Anhörung, Herkunftsland, Gesundheitszustand, Familienstand, Zeitpunkt des Resettlements sowie Ausgang der Entscheidung. Basierend auf den festgelegten Kriterien bereitete das SEM eine Vorauswahl von 30 Dossiers vor. Aus der Vorauswahl wurden zehn Dossiers zufällig gezogen und vor Ort im SEM anhand eines Analyserasters analysiert.
- *Interviews:* Die dritte Grundlage bilden 24 leitfadengestützte persönlich und telefonisch geführte Gespräche mit den in die ersten zwei Phasen des Pilotprojekts involvierten Akteuren.
 - *Bundesebene:* Auf Bundesebene wurden folgende Akteure interviewt: die Leitung der Abteilungen Integration und EVZ und Vertretende der Sektionen Aufnahmeorganisation und Unterbringung (AOU), Entwicklung Integration (SEI) und Identifikation und Visumkonsultation (IV) des SEM, Vertretende der Schweizer Botschaft im Libanon, Mitarbeitende der drei involvierten EVZ und zwei Ärzte, die für die medizinischen Untersuchungen in den EVZ zuständig waren. Der Fokus der Gespräche lag auf Fragen zu den gemachten Erfahrungen bezüglich des Aufnahmeverfahrens. Weiter wurden die Akteure zur Qualität und Effizienz der Zusammenarbeit und Koordination sowie zu den Wirkungen der Aufnahmepraxis befragt.
 - *Externe Akteure:* Als externe Akteure wurden Vertretende der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des UNHCR interviewt. Auch hier wurden die Befragten zu ihren Erfahrungen bezüglich des Aufnahmeverfahrens, zur Zusammenarbeit und zu den Wirkungen der Aufnahmepraxis befragt.
 - *Pilotkantone:* Es wurden Vertretende in den acht Pilotkantonen befragt, welche als Ansprechpersonen des SEM in den ersten beiden Phasen des Pilotprojekts tätig waren. Sie brachten ihre Sicht zum Aufnahmeverfahren, den Wirkungen der vorgelagerten Integrationsmassnahmen sowie zur Zusammenarbeit und Koordination mit dem SEM in die Evaluation mit ein.
- *Ergebnisse aus der Teilevaluation von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung:* Die vierte Datengrundlage bilden Protokolle aus Gesprächen mit 11 Kantonsvertreternden, 8 Coaches und 32 Flüchtlingen in den Pilotkantonen, die durch B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (Auftragnehmer Los 2 der Evaluation Pilotprojekt Resettlement) geführt wurden.

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Evaluation präsentiert. Die Berichterstattung erfolgt entlang der zwei ersten Phasen des Pilotprojekts: die Auswahl und Ausreise (Abschnitt 2.2) sowie das Ankommen und der EVZ-Aufenthalt (Abschnitt 2.3). Wenn relevant, werden auch Entwicklungen im schweizerischen Resettlement-Programm⁵ nach Abschluss des Pilotprojekts einbezogen. Anschliessend werden der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit im Pilotprojekt erläutert (Abschnitt 2.4). Schliesslich nehmen wir einen Vergleich mit der Humanitären Aufnahmeaktion Syrien (HUMAK) (Abschnitt 2.5) und dem ordentlichen Asylverfahren (Abschnitt 2.6) vor. Eingangs präsentieren wir kurz die Entwicklung des Konzepts des Pilotprojekts (Abschnitt 2.1). Jeder thematische Aspekt schliesst mit einer Auflistung der wichtigsten Erkenntnisse (Fazit).

2.1 KONZEPTENTWICKLUNG

Das SEM erhielt im Jahr 2012 den Auftrag, ein Umsetzungskonzept für das Pilotprojekt Resettlement zu entwickeln. In das Pilotprojekt wurden drei Direktionsbereiche des SEM involviert: der Bereich Internationale Zusammenarbeit, der Bereich Asyl und der Bereich Zuwanderung und Integration. Als Grundlage für das Pilotprojekt nutzte das SEM Modelle aus anderen Ländern, die sich an der Kontingentspolitik des UNHCR beteiligen.

Intern im SEM wird betont, dass man wenig Zeit zur Verfügung hatte, um das Umsetzungskonzept zu entwickeln. Dies sei auf die damalige kritische Situation in Syrien und den darauf folgenden politischen Handlungsdruck zurückzuführen. Als Konsequenz sei zu Beginn des Pilotprojekts im Herbst 2013 ein eher rudimentäres Konzept vorhanden gewesen, das im Verlauf der Projektzeit ständig weiterentwickelt und verbessert wurde. Diese kontinuierliche Verbesserung des Konzepts ist dem Evaluationsteam in den ersten beiden Phasen des Pilotprojekts ersichtlich und wird in den folgenden Abschnitten im Detail dargelegt.

Das Schutzbedürfnis der Flüchtlinge wurde im Umsetzungskonzept als primäres Kriterium für die Aufnahme ins Pilotprojekt festgelegt. Gleichzeitig wurde im Konzept dem Integrationspotenzial und dem Integrationswillen eine zentrale Bedeutung beigemessen und die Verbesserung der beruflichen Integration wurde als Hauptziel des Integrationsprogramms gesetzt.⁶ Im Verlauf des Pilotprojekts wurde vom SEM anstelle der Begriffe Integrationspotenzial/-wille vermehrt der Begriff Integrationsbereitschaft verwendet (vgl. Abschnitt 2.2.5). Die zweigeteilte Definition des Pilotprojekts, einerseits als humanitäre Aktion und andererseits als Integrationsprojekt, wurde von einigen Akteuren in den Pilotkantonen und im SEM stark kritisiert. In Anbetracht der hohen

⁵ Im Bericht unterscheiden wir zwischen dem „Pilotprojekt“ (2013-2015), dem „Resettlement-II-Programm“ (aktuelles Programm) und dem Resettlement-Programm (allgemeiner Begriff).

⁶ Vgl. Staatssekretariat für Migration (2013): Umsetzungskonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen (3-jährige Pilotphase), Bern.

Anzahl behinderter, kranker und betagter Flüchtlinge, die im Rahmen des Pilotprojekts aufgenommen wurde (vgl. Abschnitt 2.2.1), seien eine gelungene berufliche Integration wenig realistisch. Gemäss einigen Befragten sollte der Bund zukünftig im Resettlement-Konzept wie auch in der Kommunikation den Fokus weniger auf die berufliche Integration legen und den Aspekt der humanitären Hilfe mehr in den Vordergrund stellen.

Fazit zur Konzeptentwicklung

- Das Konzept war zu Beginn des Pilotprojekts eher rudimentär. Die Zuständigkeiten und Abläufe wurden im Verlauf der Projektzeit weiterentwickelt und verbessert.
- Die zweigeteilte Zieldefinition des Pilotprojekts einerseits als humanitäre Aktion und andererseits als Integrationsprojekt wurde von einigen Befragten in den Pilotkantonen und im SEM kritisiert, da eine hohe Vulnerabilität in vielen Fällen im Widerspruch mit einer gelungenen Integration steht.

2.2 PHASE I: AUSWAHL UND AUSREISE

In diesem Abschnitt gehen wir genauer auf die einzelnen Elemente der ersten Phase (Auswahl und Ausreise) ein. Zunächst werden in Abschnitt 2.2.1 die Vorauswahl durch das UNHCR und in Abschnitt 2.2.2 die Prüfung der UNHCR-Dossiers beschrieben. Anschliessend werden die Anhörungen (Abschnitt 2.2.3), der Entscheidungsprozess (Abschnitt 2.2.4), die Auswahlkriterien (Abschnitt 2.2.5) und die amtsinterne Organisation des Auswahlverfahrens (Abschnitt 2.2.6) dargestellt. Danach folgt im Abschnitt 2.2.7 eine Beschreibung der Orientierung der Flüchtlinge im Ausreiseland und schliesslich erläutern wir im Abschnitt 2.2.8 die Vorbereitungen für die Aus- und Einreise.

2.2.1 VORAUSWAHL DURCH DAS UNHCR

Im Umsetzungskonzept des Pilotprojekts wurden Auswahlkriterien für die Aufnahme von Flüchtlingen in der Schweiz festgelegt. Die zwei zentralen Kriterien waren erstens das Schutzbedürfnis und zweitens das Integrationspotenzial/der Integrationswille (später Integrationsbereitschaft genannt) der Flüchtlinge (vgl. Abschnitt 2.1). Zudem sollte die Auswahl eine Quote von 40 bis 60 Prozent Mädchen und Frauen und mindestens sieben Prozent Behinderte, Kranke oder Betagte umfassen.

Die Vorauswahl durch das UNHCR findet anhand der folgenden Überlegungen statt: Basierend auf seinen Resettlementauswahlkriterien bestimmt das UNHCR, welche Flüchtlinge vorgeschlagen werden sollen. Die Auswahl wird durch das UNHCR vor Ort vorgenommen. Für das UNHCR sei Schutzbedürftigkeit ein Hauptkriterium für die Aufnahme ins Resettlement-Programm. Anhand der verschiedenen Vorgaben von Resettlement-Staaten wählt UNHCR vor Ort aus, welche Personen welchen Staaten vorgeschlagen werden. Beispielsweise wird berücksichtigt, ob Personen bereits Familienangehörigen in einem Resettlement-Staat haben. Anschliessend unterbreitet das UNHCR dem SEM die Flüchtlingsdossiers zur Prüfung.

Bei der Vorauswahl der Dossiers im Pilotprojekt seien zudem die Quotenvorgaben der Schweiz berücksichtigt worden. Die Zwischenberichtserstattung des Pilotprojekts vom Dezember 2016 zeigt auf, dass die Ziele erreicht worden sind. 49 Prozent der eingereisten Flüchtlinge sind Frauen und Mädchen. Bei 41 Prozent der Fälle wurde der Gesundheitszustand der Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Einreise als „unbefriedigend“ bezeichnet.⁷ Die festgelegten Vorgaben der Schweiz waren gemäss dem UNHCR im Wesentlichen unproblematisch. Eine Frage stelle sich höchstens bei der Definition für die Quote von Kranken, da die meisten Schutzbedürftigen zwar medizinische Bedürfnisse haben, jedoch keine chronischen oder schwerwiegenden Krankheiten haben.

Das zweite zentrale Kriterium des SEM, das Integrationspotenzial/der Integrationswille (später Integrationsbereitschaft genannt), sei in der Vorauswahl nicht berücksichtigt worden, da dies für eine Aufnahme ins Resettlement-Programm des UNHCR kein Kriterium darstelle und nicht spezifisch für das jeweilige Land im Detail abgeklärt werden kann. Gemäss Aussagen des UNHCR wird nach Möglichkeit jedoch bei der Vorauswahl länderspezifische Gegebenheiten berücksichtigt, welche die Integration der jeweiligen Person erheblich erschweren könnte. Die Zusammenstellung der Dossiers habe eine Herausforderung dargestellt. Gewünscht sei von der Schweiz eine Mischung von Vulnerabilitätskriterien gewesen.

Fazit zur Vorauswahl durch das UNHCR

- Für das UNHCR war das Schutzbedürfnis ein Hauptkriterium für die Aufnahme ins Resettlement-Programm. Das zweite zentrale Kriterium der Schweiz, das Integrationspotenzial/der Integrationswille (später Integrationsbereitschaft genannt), ist kein Kriterium für eine Aufnahme ins Resettlement-Programm des UNHCR und wurde in der Vorauswahl nicht berücksichtigt.
- Bei der Vorauswahl der Dossiers hat das UNHCR die Quotenvorgaben der Schweiz berücksichtigt. Die im Umsetzungskonzept gesetzten Quoten von 40 bis 60 Prozent Mädchen und Frauen und mindestens 7 Prozent Behinderte, Kranke oder Betagte konnten erreicht werden.

2.2.2 PRÜFUNG DER UNHCR-DOSSIERS

Nach dem Erhalt der Flüchtlingsdossiers hatte der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) zwei bis drei Wochen Zeit, um die Unterlagen zu prüfen. Bei Hinweisen auf Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen oder Asylunwürdigkeit würde der NDB eine Aufnahme in der Schweiz ablehnen. Gemäss dem SEM gab es im Pilotprojekt keine Ablehnungen aus sicherheitspolitischen Gründen aus der Vorauswahl des UNHCR.

Die Kriterien des UNHCR für eine Aufnahme ins Resettlement-Programm seien den meisten involvierten Akteuren überwiegend klar und die Vorauswahl des UNHCR entsprechend nachvollziehbar gewesen. Seitens einiger Pilotkantone und einiger Mitarbeiter/-innen des SEM schien eine gewisse Unsicherheit in Bezug auf das reelle Schutzbedürfnis der vorgeschlagenen Flüchtlinge vorhanden zu sein (vgl. Abschnitt 2.2.8).

⁷ Der Anteil mit einem unbefriedigenden allgemeinen Gesundheitszustand reduzierte sich nach einem Jahr auf 31 Prozent. Vgl. Staatssekretariat für Migration (SEM) (2016): Aufnahme und Integration von 500 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen 2013–2015. Zwischenbericht Pilotprojekt Resettlement.

Fazit zur Prüfung der UNHCR-Dossiers

- Der NDB hat keine Dossiers aus der Vorauswahl des UNHCR abgelehnt.
- Die Vorauswahl des UNHCR war für die involvierten Akteure weitgehend nachvollziehbar.

2.2.3 ANHÖRUNGEN

Nach Prüfung der Dossiers durch den NDB und das SEM wurde seitens des SEM entschieden, welche Flüchtlinge vor Ort während Auswahlmissionen beziehungsweise welche mittels Videoanhörungen befragt werden sollten. Als weitere Option könnte eine mögliche Aufnahme auch ausschliesslich auf der Basis des Dossiers entschieden werden. Gemäss Angaben des SEM wurden im Pilotprojekt jedoch keine Dossierentscheide durchgeführt.

Organisation der Auswahlmissionen vor Ort

Im Verlauf des Pilotprojekts wurden drei Auswahlmissionen durchgeführt. Ziel war es, mittels Anhörungen die Angaben des UNHCR zu überprüfen, Informationen zu verifizieren und Integrationsmöglichkeiten abzuschätzen.⁸ Die Auswahlmissionen wurden von einer Schweizer Delegation bestehend aus Mitarbeitenden des SEM durchgeführt. Im Pilotprojekt war jede Delegation aus Mitarbeitenden der Sektionen AOU und SEI zusammengesetzt. Ab der dritten Mission nahmen Mitarbeitende der Sektion IV teil. Die IOM im Libanon bot logistische Unterstützung an.

Gemäss Aussagen einiger Befragten war ursprünglich geplant, jede Anhörung mit zwei Angestellten des SEM durchzuführen und die Fragen nach Fachbereichen der Personen (Asyl oder Integration) aufzuteilen. In der Praxis wurde jedoch jede Anhörung von nur einer Person durchgeführt. Diese Person war zusätzlich für die Protokollführung zuständig. Es ist als herausfordernd empfunden worden, das Gespräch zu führen und gleichzeitig zu protokollieren. Ferner habe die Gefahr bestanden, Informationen zu verlieren, da die Anhörungen vor Ort nicht aufgezeichnet wurden.

Die zwei ersten Missionen im Pilotprojekt liefen ohne eine Beteiligung der Sektion IV des SEM. Stattdessen wurden die Mitarbeitenden der Sektionen AOU und SEI in der Abnahme von Fingerabdrücken geschult. Nachträglich stellte man jedoch eine schlechte Qualität der Fingerabdruckbogen fest. Zudem wurden in den ersten zwei Missionen keine offiziellen Fotografien der Flüchtlinge gemacht, sondern nur mittels eines Tablets. Der fehlende Fokus auf Identifikationsfragen wurde seitens der Sektion IV bemängelt. Mehrere Befragte im SEM bestätigen, dass Sicherheitsaspekte im Verlauf des Pilotprojekts an Bedeutung gewonnen haben. Dies sei unter anderem auf Terroranschläge in den Jahren 2015 und 2016 zurückzuführen. Ab der dritten Mission nahmen Mitarbeitende der Sektion IV teil, um Identifikations- und Sicherheitsaspekte abzudecken. Die Mitarbeitenden hatten 20 Minuten zur Verfügung, um die Reisedokumente zu prüfen, Fingerabdrücke zu nehmen und Fotografien zu machen. Zudem waren sie für die Sicherheitsprüfung zuständig. Gemäss den Mitarbeitenden der Sektion IV wäre es besser, wenn für die Sicherheitsaspekte mehr Zeit zur Verfügung stünde. Es wird da-

⁸ Staatssekretariat für Migration (SEM) (2013): Umsetzungskonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen (3-jährige Pilotphase), Bern.

rauf hingewiesen, dass andere Länder im Resettlement-Programm des UNHCR mehrstündige Sicherheitsanhörungen durchführen. Aus Sicht der Sektion IV wäre es zudem von Vorteil, wenn Sicherheitsspezialisten/-innen des Bundesamts für Polizei (fedpol) an Auswahlmissionen teilnehmen würden, um die Sicherheitsprüfung durchzuführen. Somit könnte sich die Sektion IV auf die Identifikationsmassnahmen konzentrieren.

Fragebogen für Anhörungen

Die Anhörungen wurden anhand eines Fragebogens geführt. Die zu behandelnden Themen waren die gegenwärtige Situation vor Ort, Möglichkeiten einer Rückkehr ins Herkunftsland, Familie und Verwandtschaft, Ausbildung und Beruf sowie die Integration in der Schweiz. Bei den Fragestellungen ging es gemäss Aussagen der Befragten im SEM in erster Linie darum, den Gesuchstellern/-innen klarzumachen, womit sie in der Schweiz konfrontiert sein würden. Aus den Aussagen der Befragten im SEM geht hervor, dass der Fragenraster im Verlauf des Pilotprojekts standardisiert wurde. Während die Mitarbeitenden des SEM in der ersten Mission die Fragen relativ frei formulieren konnten, wurden die Fragen im Laufe des Pilotprojekts präziser und es wurden Einleitungsfragen festgesetzt. Es lag jedoch im Entscheidungsbereich der einzelnen Person, welche Rückfragen gestellt werden sollten. Einige Befragte im SEM betonen, dass auch im neuen Resettlement-II-Programm grosse Unterschiede bestehen in Bezug auf die Informationen, welche die Flüchtlinge erhalten. Es sei wichtig, die Inhalte der Anhörungen weiter zu vereinheitlichen, um sicherzustellen, dass alle Flüchtlinge die gleichen zentralen Informationen erhalten würden. Gleichzeitig müsse ein gewisser Spielraum vorhanden sein, um die Inhalte der Anhörungen auf die einzelnen Flüchtlinge anzupassen.

Videoanhörungen

In Syrien durfte das SEM aus Sicherheitsgründen nicht vor Ort sein, während die kleine Anzahl der Flüchtlinge aus Jordanien aus ökonomischer Sicht keine Anhörungen vor Ort zulies. Die Befragten sehen Vor- und Nachteile bei der Nutzung von Videoanhörungen. Ein klarer Vorteil sei, dass Videoanhörungen es ermöglichen, die Gespräche freier zu planen und die Aufnahmeprozesse zu beschleunigen. Als Nachteil wird erwähnt, dass die Methode nicht unbedingt kosteneffizient sei, da der Einsatz von Dolmetschern/-innen in der Schweiz aufgrund der Lohn- und Spesenkosten teuer sei und Protokollführer/-innen benötigt würden. Gemäss mehreren Befragten gibt es auch Hinweise dafür, dass das UNHCR in Syrien bei Videoanhörungen gewisse Inhalte der Gespräche steuert. Zudem müssen Fragen vorsichtiger gestellt werden, da die Gespräche von syrischen Behörden abgehört werden können. Schliesslich wird seitens der Sektion IV betont, dass die Durchführung der Identifikationsmassnahmen wie Dokumentenprüfung und Fingerabdruckabnahme in den Videoanhörungen nicht gewährleistet ist. Unter anderem sei es nicht möglich gewesen, die Reisedokumente zu prüfen, da bei Videoanhörungen nur Kopien der Reisedokumente zur Verfügung stünden. Aus diesen Gründen bevorzugten die meisten Befragten Anhörungen vor Ort.

Fazit zu den Anhörungen

- Die Organisation und die Inhalte der Anhörungen verbesserten sich im Laufe der Projektzeit, vor allem was die Standardisierung der Arbeitsmittel und die Kompetenzen der Teilnehmenden betrifft. Zudem haben Sicherheitsaspekte im Verlauf des Pilotprojekts an Bedeutung gewonnen. Als Schwäche wurde hervorgehoben,

dass die Anhörungen von nur einer Person geführt wurden und die Inhalte der Anhörungen nicht genug standardisiert waren.

- Die Anhörungen fanden in der Regel vor Ort statt. Bei den Flüchtlingen, die sich in Syrien oder Jordanien aufhielten, wurden Videoanhörungen geführt. Videoanhörungen bieten die Vorteile, Gespräche freier zu planen und den Aufnahmeprozess zu beschleunigen. Die involvierten Akteure identifizieren jedoch mehrere Nachteile bei der Verwendung von Videoanhörungen. Unter anderem ist die Durchführung von Identifikationsmassnahmen nicht gewährleistet. Die meisten Befragten bevorzugten Anhörungen vor Ort.

2.2.4 ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Nach der Anhörung verfasste die für die Anhörung zuständige Person eine Aktennotiz, die neben Informationen aus dem Dossier eine Auswertung des Schutzbedürfnisses und des Integrationspotenzials/-willens (später Integrationsbereitschaft genannt) sowie eine Empfehlung bezüglich der Aufnahme beinhaltete. Gemäss den Befragten im SEM wurde die Struktur der Aktennotiz im Verlauf des Pilotprojekts standardisiert. Die Analyse ausgewählter Dossiers unterstützt diese Aussage. Während Aktennotizen aus den Jahren 2013 und 2014 keiner klaren Struktur folgten, ist bei den späteren Aktennotizen ein einheitlicher Aufbau zu identifizieren.

Gemäss Umsetzungskonzept des Pilotprojekts sollten die Dossiers nach den Auswahlmissionen innerhalb des Auswahlteams besprochen werden. Bei Projektstart gab es innerhalb des Projektteams oft grossen Diskussionsbedarf zu den Entscheiden, insbesondere zu den Ablehnungen. Grund dafür sei eine unterschiedliche Meinung bezüglich der Erfüllung der Auswahlkriterien gewesen. Im Laufe des Projekts entwickelte das Team eine Praxis, in der schwierige Fälle im Team diskutiert wurden und Anhörungsprotokolle bei negativen Entscheiden von einer zweiten Person gelesen werden sollten. Auch die Analyse ausgewählter Dossiers liefert Hinweise dazu, dass das SEM den Entscheidungsprozess im Verlauf des Pilotprojekts professionalisierte und standardisierte. Auch habe das SEM mehr Informationen über die Lebenssituation im Libanon gehabt. Die Professionalisierung des Entscheidungsprozesses und detailliertere Informationen haben gemäss den Befragten die Auswahl der Flüchtlinge verbessert. Einige Befragte betonen jedoch, dass die Zeitspanne von der Anhörung bis zum Entscheid im Pilotprojekt zu lange dauerte (oft zwei Wochen).

Basierend auf den Entscheiden des SEM wurde der Departementsvorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) ein Vorschlag für die Aufnahme einer Gruppe gestellt. Nach Genehmigung wurde dieser dem UNHCR via E-Mail mitgeteilt. Gemäss Aussagen des UNHCR beinhalteten die E-Mails meistens nachvollziehbare Begründungen für die Aufnahme sowie für die Ablehnung einzelner Personen. Aus Sicht des UNHCR wäre ein offizieller Brief vom SEM, welcher an die Flüchtlinge weitergeleitet werden könnte, die ideale Lösung.

Im Pilotprojekt wurden insgesamt 141 Dossiers geprüft.⁹ 502 Personen aus 118 Dossiers wurden die Einreise bewilligt (78 Dossiers nach Anhörungen vor Ort und 40 Dossiers nach Videoanhörungen).

Entwicklung des Entscheidungsprozesses

Im heutigen Resettlement-II-Programm ist die Entscheidungsfindung gemäss den Befragten im SEM effizienter dadurch, dass nur schwierige Fälle oder Ablehnungen im Team besprochen werden. Zudem findet ein Debriefing am gleichen Tag wie die Anhörung statt, in dem fragliche Fälle besprochen werden. Auch die Identitätsprüfung vor Ort beschleunigt den Prozess. Eine Entscheidung wird im heutigen Resettlement-II-Programm idealerweise innerhalb einer Woche nach der Anhörung getroffen.

Fazit zum Entscheidungsprozess

- Bei Projektstart gab es innerhalb des Projektteams oft grossen Diskussionsbedarf zu den Entscheidungen, insbesondere zu den Ablehnungen. Grund dafür war eine unterschiedliche Meinung bezüglich der Erfüllung der Auswahlkriterien.
- Im Verlauf des Pilotprojekts wurde der Entscheidungsprozess professionalisiert und standardisiert. Auch standen detaillierte Informationen zur Lebenssituation im Libanon zur Verfügung. Dies verbesserte die Auswahl der Flüchtlinge auf Basis der gesetzten Auswahlkriterien. Im heutigen Resettlement-II-Programm wird der Entscheidungsprozess als effizient eingestuft.

2.2.5 AUSWAHLKRITERIEN

Wie erwähnt, waren gemäss Umsetzungskonzept das Schutzbedürfnis und das Integrationspotenzial/der Integrationswille der Flüchtlinge die zentralen Auswahlkriterien des Pilotprojekts. Die Analyse ausgewählter Dossiers sowie Aussagen in den Interviews deuten darauf hin, dass das Kriterium Schutzbedürfnis überwiegend über den Gesundheitszustand, die Lebensbedingungen im Drittland (vor allem für Kinder) sowie die vorhandenen sozialen Netzwerke und finanzielle Unterstützung der Gesuchstellenden beurteilt wurde. Beim Kriterium Integrationspotenzial/-wille wurden vor allem Aspekte der beruflichen und kulturellen Integration in Betracht gezogen.

Die Auswahl nach diesen Kriterien scheint für die beteiligten Akteure eine grosse Herausforderung gewesen zu sein. Erstens haben gemäss Aussagen der Befragten im SEM fehlende Richtlinien und Definitionen der Kriterien zu Auseinandersetzungen intern im Projektteam und zur unterschiedlichen Gewichtung der Kriterien in der Entscheidungsfindung geführt. Zum Start des Pilotprojekts sei man sich intern im Projektteam nicht einig gewesen, inwiefern die Fluchtgründe der Gesuchstellenden bei der Beurteilung des Schutzbedürfnisses in Betracht gezogen werden sollten. Schliesslich wurde im Resettlement-Team entschieden, dass das Pilotprojekt eine humanitäre Aktion war, und dass für das SEM die Überprüfung der Fluchtgründe, welche bereits durch das UNHCR erfolgte, nicht im Fokus stand. Daher sollte im Rahmen des Pilotprojekts das Schutzbedürfnis immer am höchsten gewichtet werden. Widersprechende Aussagen der Befragten im SEM deuten jedoch darauf hin, dass innerhalb des Programms das Verständnis zur Gewichtung bezüglich der Kriterien weiterhin nicht kongruent ist. Einig-

⁹ Ein Dossier kann mehrere Personen aus der gleichen Familie umfassen.

keit herrscht darin, dass Sicherheitsaspekte zentraler geworden sind, was die Teilnahme der Sektion IV zu illustrieren vermag.

Zweitens sehen viele der Befragten Widersprüche zwischen den Kriterien Schutzbedürfnis und Integrationspotenzial. Einerseits spreche eine hohe Vulnerabilität aufgrund von Krankheit für eine Aufnahme ins Programm. Andererseits könne jedoch die Krankheit das Integrationspotenzial der Person deutlich verringern. In den Pilotkantonen wurde das Kriterium Integrationspotenzial von vielen der Befragten in Frage gestellt. Erstens ist vielen Befragten unklar, was unter Integration zu verstehen und wie die Zielerreichung zu messen ist. Zweitens könnte das Kriterium zu unrealistischen Erwartungen seitens der Kantone – aber auch seitens der Flüchtlinge – zu den zukünftigen Integrationsmöglichkeiten führen. Für viele der im Pilotprojekt aufgenommenen Flüchtlinge seien die Anforderungen an eine berufliche Integration nicht realistisch gewesen. Auch im SEM sei festgestellt worden, dass sich das Integrationspotenzial nicht mittels einer Anhörung alleine abschätzen lässt. Auf Basis dieser Erkenntnis und der Rückmeldungen der Pilotkantone wurde im Verlauf der Projektzeit vermehrt nur noch der Begriff Integrationsbereitschaft anstelle der ursprünglichen Begriffe Integrationspotenzial/-wille verwendet. Dies sollte unter anderem den Voraussetzungen der aufgenommenen Flüchtlingen Rechnung tragen.

Fazit zu den Auswahlkriterien

- Die Nutzung der Auswahlkriterien Schutzbedürfnis und Integrationspotenzial/-wille in den Anhörungen und der Entscheidungsfindung stellten eine grosse Herausforderung dar, vor allem aufgrund fehlender Richtlinien und Definitionen der Kriterien. Dies führte zu Auseinandersetzungen intern im Projektteam und zur unterschiedlichen Gewichtung der Kriterien in der Entscheidungsfindung.
- Es wurden Widersprüche zwischen den Auswahlkriterien festgestellt, da ein hohes Schutzbedürfnis, beispielsweise aufgrund einer Krankheit oder Behinderung, das Integrationspotenzial verringern kann. Im Verlauf des Pilotprojekts wurde statt Potenzial vermehrt der Begriff Integrationsbereitschaft verwendet.

2.2.6 AMTSINTERNE ORGANISATION DES AUSWAHLVERFAHRENS

Die ersten Auswahlmissionen des Pilotprojekts waren von teils grossem Diskussionsbedarf zwischen den Sektionen AOU und SEI des SEM geprägt, insbesondere in Bezug auf die amtsinterne Organisation. Aufgrund der Meinungsverschiedenheiten wurden im Herbst 2014 die Zuständigkeiten und Funktionen im Pilotprojekt neu geregelt. Unter anderem wurde die Hauptverantwortung für die Organisation der Anhörungen in der Sektion AOU angesiedelt, während die Sektion SEI für die Ausgestaltung der Fragen zur Integrationsfähigkeit und zum Integrationsprogramm zuständig war.

Die Befragten im SEM äussern sich zum Teil sehr unterschiedlich bezüglich der zukünftigen amtsinternen Organisation der Auswahlmissionen. Allgemein können zwischen zwei Modelle unterschieden werden:

- *Geteilte Verantwortung*: Von einigen Befragten im SEM wird betont, dass Themen wie Schutzbedürfnis, Sicherheit und Integration von Personen mit entsprechenden

Kompetenzen in diesen Bereichen in den Anhörungen behandelt werden müssen. Gemäss Aussagen der Befragten im SEM stehen in den Anhörungen im heutigen Resettlement-II-Programm Fragen zur Integrationsbereitschaft im Vordergrund. Damit bestehe die Gefahr, dass das Thema Integration im Auswahlverfahren nicht angemessen behandelt wird, wenn Mitarbeitende der Sektion AOU nicht über die notwendigen Kompetenzen in diesem Bereich verfügen.¹⁰ Aus diesem Grund sei eine Teilnahme aller drei Sektionen AOU, IV und SEI an den Auswahlmissionen von grosser Bedeutung. In diesem Modell müssten die Anhörungen in drei Teile unterteilt werden, wovon Mitarbeitende der einzelnen Sektionen die Themen Schutzbedürfnis, Identifikation und Integration abdecken müssten.

- *Verantwortung bei der Sektion AOU:* Andere Befragte im SEM sind der Meinung, dass die Verantwortung für die Anhörungen weiterhin bei der Sektion AOU liegen sollte. Die Durchführung von Anhörungen erfordere insbesondere Kompetenzen und Erfahrungen bezüglich Länderinformationen und Anhörungstechniken, was dafür spreche, dass Mitarbeitende der Sektion AOU die Anhörungen durchführen sollten. Es sei jedoch wichtig, dass die Mitarbeitenden der Sektion AOU in zentralen Aspekten der Integration geschult werden, unter anderem wie die Themen in den Anhörungen zu behandeln sind.

Fazit zur amtsinternen Organisation des Auswahlverfahrens

- Im SEM besteht Uneinigkeit darüber, welche amtsinterne Organisation angemessen ist und wie welche Fachkompetenzen einbezogen werden sollen, um das Auswahlverfahren angemessen durchführen zu können. Während einige Befragte eine Teilnahme aller drei Sektionen AOU, IV und SEI an den Auswahlmissionen bevorzugen, möchten andere Befragte die Verantwortung weiterhin bei der Sektion AOU lassen.

2.2.7 ORIENTIERUNG DER FLÜCHTLINGE VOR AUSREISE

Gemäss mehreren Befragten sind überhöhte oder unrealistische Erwartungen seitens der Flüchtlinge die grösste Herausforderung im Resettlement-Programm. Man geht davon aus, dass eine gute Orientierungsarbeit im Ausreiseland dem vorbeugen kann.

Pre-departure Cultural Orientation

Ein zentraler Teil des Pilotprojekts war die Orientierung der ausgewählten Flüchtlinge im Ausreiseland. Die Pre-departure Cultural Orientation (PCO) wurde durch die IOM organisiert und durchgeführt. Die Sektion SEI hatte den amtsinternen Lead im SEM. Die zweitägigen Kurse wurden kurz vor der Ausreise der Flüchtlinge durchgeführt, idealerweise eine bis zwei Wochen vorher. Während des Kurses erhielten die Flüchtlinge erste Grundinformationen über die Schweiz und es wurde ihnen erklärt, wie der Flug und ihre ersten Wochen in der Schweiz verlaufen würden. Zudem wurden Informationen zu kantonalen Integrationsprogrammen vermittelt.

Die IOM habe die Erfahrung gemacht, dass die folgenden Themen für die Information und Orientierung der Flüchtlinge besonders wichtig seien: die Wohnsituation, die Ar-

¹⁰ Zentrale Themen sind unter anderem die schweizerische Integrationspraxis, die kantonalen Integrationsprogramme und resettlementspezifischen Integrationsmassnahmen, die Aufnahmebedingungen der Kantone oder die Infrastruktur der Kantone.

beitsintegration, der Spracherwerb, das Schul- und Bildungssystem und das Gesundheitssystem. Visualisierungen der Informationen durch Fotografien, besonders zur Wohnsituation, werden als sehr hilfreich empfunden. Es sei wichtig, nicht nur über die Situation nach Ankommen im Kanton, sondern auch zur Situation in den ersten zwei Wochen in den EVZ zu informieren. Gemäss den Pilotkantonen sind Informationen zum Aufenthalt in den EVZ und den Kollektivunterkünften der Kantone zentral, vor allem zur Wohnsituation und Dauer der unterschiedlichen Phasen. Auch die Abhängigkeit der Flüchtlinge von Sozialhilfe müsste gemäss mehreren Pilotkantonen in der Orientierung angesprochen werden. Auch fehlten einigen der befragten Flüchtlinge Informationen zur ökonomischen Situation nach der Einreise in die Schweiz. Zudem hätten sich einige der befragten Flüchtlinge mehr Informationen zu den mit den verschiedenen Aufenthaltsbewilligungen verbundenen Rechten und Pflichten gewünscht.

Wirkungsentfaltung der Orientierung vor Ausreise

Sowohl beim SEM als auch in den EVZ und den Pilotkantonen stellt man eine klare Wirkung der PCO fest. Die Kohorten, die aus Syrien ausgereist waren erhielten keine PCO. Dies führte gemäss Informationen aus den Interviews und in Dokumenten zu einem erhöhten Klärungs- und Informationsauftrag seitens des Kantons. Die Flüchtlinge dieser Kohorten haben zum Teil die fehlende Vorinformation durch das UNHCR und die IOM kritisiert, das habe zu unrealistischen Erwartungen geführt. Aus diesem Grund äussert das UNHCR den Wunsch, dass auch Flüchtlinge aus Syrien eine PCO erhalten, entweder durch Videokonferenzen, Infoblätter oder wenn möglich vor Ort.

Gemäss einigen Befragten sollen die Informationen hauptsächlich dazu dienen, die Erwartungshaltung der Flüchtlinge der Realität anzugleichen. Die Pilotkantone berichten jedoch von teils grossen Herausforderungen im Pilotprojekt in Bezug auf unrealistische Erwartungen der Flüchtlinge, auch bei den Kohorten, die eine PCO erhielten. Einige Befragte führen dies auf fehlende oder falsche Informationen in den PCO zurück. Andere Befragte stellen eine Begrenzung der Effekte der PCO fest, einerseits aufgrund der kurzen Dauer der Kurse und andererseits, weil die Situation der Flüchtlinge es ihnen erschwert, die vielen Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten. Die Befragten sind sich einig, dass es notwendig ist, die Informationen wiederholt zu thematisieren, sowohl in den Anhörungen und den PCO im Ausreiseland als auch in den EVZ und in den Kantonen nach dem Ankommen in der Schweiz. Ziel sei es, schon in den Anhörungen bei den Flüchtlingen Reflexionsprozesse auszulösen, die in den PCO weiterentwickelt werden können. Diesbezüglich wird von einigen Befragten vorgeschlagen, kurz nach der Anhörung eine kleine Orientierung für die Gesuchstellenden anzubieten, um Fragen, die nach der Anhörung auftauchen, beantworten zu können. Auch wird die Frage gestellt, ob die Orientierung früher durchgeführt werden sollte, um den Flüchtlingen im Resettlement-Programm mehr Zeit zu lassen, ihre Entscheidung bezüglich Umsiedlung in die Schweiz zu reflektieren.

Weiterentwicklung der Orientierung vor Ausreise

Seit dem Abschluss des Pilotprojekts hat sich die Orientierung im Ausreiseland weiter entwickelt und gemäss Aussagen der Befragten im SEM und in der IOM verbessert. Im Resettlement-II-Programm finden die seit kurzem genannten Pre-departure Orientation (PDO) während dreier Tage (statt während zweier Tage) statt, was von den zuständigen Akteuren als eine klare Verbesserung empfunden wird. Die Informationen sind

zudem präziser und detaillierter. Es ist im Resettlement-II-Programm vorgesehen, dass in den EVZ und den Kantonen die Informationen aus den PDO erneut thematisiert werden, um eine Kontinuität der Informationen zu gewährleisten. In den EVZ sollen Mitarbeitende der IOM Post-arrival Sessions organisieren. In den Interviews werden weitere Entwicklungsmöglichkeiten erläutert. Unter anderem könnten Videobotschaften von Flüchtlingen, die den Prozess schon erlebt haben, genutzt werden. Für die zukünftige Durchführung der PDO sei es zudem wichtig, dass die Mitarbeitenden der IOM die Lebensbedingungen und Verhältnisse in der Schweiz gut kennen. Dies könnte durch Besuche in der Schweiz und durch Austauschmöglichkeiten mit Vertretenden des SEM, der EVZ und der Kantone gefördert werden. Das SEM setzt sich zudem dafür ein, dass die PDO im Resettlement-II-Programm kantonale Informationen beinhalten. Im neuen Programm sei es aber möglich, dass Flüchtlinge aus der gleichen Kohorte unterschiedlichen Kantonen zugeteilt werden.

Fazit zur Orientierung der Flüchtlinge vor Ausreise

- Eine gute Orientierungsarbeit vor der Ausreise kann überhöhten oder unrealistischen Erwartungen vorbeugen. Es wird als besonders relevant wahrgenommen, dass die Flüchtlinge vor der Ausreise über den Aufenthalt in den EVZ und den Kollektivunterkünften der Kantone informiert werden, vor allem zur Wohnsituation und zur Dauer der unterschiedlichen Phasen. Auch die Abhängigkeit der Flüchtlinge von Sozialhilfe sollte angesprochen werden.
- Die Beteiligten im Pilotprojekt stellen eine Wirkung der PCO fest. Jedoch ist der Effekt begrenzt, einerseits aufgrund der kurzen Dauer der Kurse und andererseits, weil die Situation der Flüchtlinge es ihnen erschwert, die vielen Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten. Die Wirksamkeit der Informationen wird als höher eingeschätzt, wenn sie mehrmals thematisiert werden, sowohl in den Anhörungen und den PCO im Ausreiseland als auch in den EVZ und in den Kantonen nach dem Ankommen in der Schweiz.
- Seit Abschluss des Pilotprojekts hat sich die Orientierung im Ausreiseland weiter entwickelt. Die Orientierung dauert heute drei (statt zwei) Tage und die Inhalte sind detaillierter geworden. Neu werden in den EVZ halbtägige Post-arrival Sessions durch das IOM durchgeführt.

2.2.8 VORBEREITUNG AUS- UND EINREISE

Vorbereitung Aus- und Einreise

Die Ausreise und die Einreise der Flüchtlinge wurden durch die IOM organisiert. Dazu wurden unter anderem medizinische Abklärungen durch IOM-Ärzte durchgeführt. Gemäss den Befragten im SEM und in der IOM lief die Vorbereitung gut. Für die weitere Durchführung des Programms sei es wichtig, dass der Informationsaustausch funktioniere und die Informationen rechtzeitig geliefert würden. Zudem müsse genügend Zeit eingeplant werden, um die medizinischen Untersuchungen durchzuführen.

Kantonszuweisung

Die im Rahmen der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen in die Schweiz eingereisten Flüchtlinge wurden den acht Pilotkantonen zugewiesen. Die Zuweisung wurde dem kantonalen Verteilschlüssel für Asylsuchende angerechnet. Gemäss Aussagen einiger Befragten gab es zu Beginn des Pilotprojekts teilweise grosse Meinungsverschiedenhei-

ten zur Rolle der einzelnen Sektionen des SEM bei der Zuweisung der Flüchtlinge an die Pilotkantone. Aus diesem Grund wurde im Herbst 2014 festgelegt, dass die Sektion SEI für die Zusammensetzung der Gruppen zuständig sein sollte.¹¹ Neben den Integrationsmöglichkeiten in den Kantonen wurden die Unterkunftskapazitäten und die vorhandene Gesundheitsversorgung berücksichtigt, auch eventuelle Verwandtschaft in einem Kanton sollte gewichtet werden. Gemäss dem SEM wurde ausserdem versucht, die Flüchtlinge in Bezug auf medizinisch schwere Fälle und gut Qualifizierte gerecht zu verteilen. Einige der Pilotkantone haben jedoch die Zuweisung als eher willkürlich und nicht als integrationssensitiv wahrgenommen. Damit ist gemeint, dass gewünscht wird, zu berücksichtigen, wenn bereits Verwandten im jeweiligen Pilotkanton leben.

Dokumente aus dem Pilotprojekt deuten darauf hin, dass einige Kantone Kriterien für die Zuweisung formulierten, unter anderem hinsichtlich Familiengrösse, Gesundheitszustand und Nationalität. Dies wurde auch in den Interviews mit den Kantonsvertretenden bestätigt. Während Familiengrösse und Gesundheitszustand aufgrund von Wohnungsknappheit, fehlender Infrastruktur oder fehlender medizinischer Behandlungsangebote berücksichtigt werden mussten, stellte sich aus Sicht einiger Personen im SEM die Frage, inwiefern die Kantone Erwartungen an die Nationalität der aufzunehmenden Flüchtlinge hätten adressieren dürfen. Wie weit die Autonomie der Kantone und wie weit die Steuerungsfunktion des Bundes gehen, lässt sich im Rahmen dieser Evaluation nicht beurteilen. Da das neue Resettlement-Programm (Resettlement II) alle Kantone der Schweiz umfasst, befürchten einige der Befragten im SEM, dass das SEM mit den Kantonen vermehrt bezüglich der Zuweisung verhandeln muss. Aus den Interviews wird ersichtlich, dass die Kosten der Kantone, vor allem bei der Aufnahme von Flüchtlingen mit schweren chronischen Krankheiten, einen zentralen Diskussionspunkt darstellen. Es brauche eine vertiefte Diskussion zum Thema Schutzbedürfnis versus Kostenbewusstsein mit den Kantonen.

Informationen an Kantone und Flüchtlinge

Gemäss den Dokumenten des Pilotprojekts sollten rund zwei Monate vor Ankunft der Flüchtlinge Informationen zu den einzelnen Flüchtlingen mithilfe von Detail-Listen vorliegen und dem jeweiligen Kanton zugestellt werden. Gemäss den Pilotkantonen wurden die Detail-Listen rund einen Monat vor Ankunft der Flüchtlinge ausgehändigt, was als zu spät empfunden wurde, vor allem was die Vorbereitung der Schulen und die Wohnungssuche betrifft.

Die Detail-Listen beinhalteten folgende Informationen: Name und Geburtsdatum, Herkunft und Religion, Familienkonstellation, Asylgründe, Gesundheit, Ausbildung und Berufserfahrung, Sprachkenntnisse und Schulbildung der Kinder. Für die Pilotkantone seien insbesondere Informationen zu Gesundheitszustand, Pflege- und Wohnungsbedarf sowie zu schulpflichtigen Kindern von zentraler Bedeutung gewesen, um die Ankünfte vorbereiten zu können. Mehrere der Pilotkantone geben an, sie hätten gerne mehr Detailinformationen zu den Inhalten der PCO gehabt. So hätten beispielsweise die Coaches auf Missverständnisse seitens der Flüchtlinge besser reagieren können.

¹¹ Im Resettlement-II-Programm ist die Sektion AOU für die Kantonzuweisung zuständig. Bei Bedarf wird die Sektion SEI einbezogen.

Auch betonen einige der befragten Flüchtlinge, dass sie Informationen zur Kantonszuweisung zu spät bekamen. Erst kurz vor der Einreise in die Schweiz seien sie darüber informiert worden, ob sie sich Französisch oder Deutsch aneignen mussten.

Fazit zur Vorbereitung Aus- und Einreise

- Die Organisation der Ausreise und der Einreise der Flüchtlinge, die durch die IOM organisiert wurde, lief gut.
- Das SEM hat bei der Kantonszuweisung die Unterkunftskapazitäten und vorhandene Gesundheitsversorgung der Kantone sowie die Integrationsmöglichkeiten und eventuelle Verwandtschaften der Flüchtlinge berücksichtigt. Einige der Pilotkantone haben jedoch die Zuweisung als eher willkürlich und nicht als integrationssensitiv wahrgenommen. Die Kosten der Kantone, die sich durch die Aufnahme von Flüchtlingen mit schweren chronischen Krankheiten erheblich erhöhen, stellten einen zentralen Diskussionspunkt bei der Zuweisung dar.
- Gemäss den Pilotkantonen wurden Informationen über die Flüchtlinge zu spät geliefert. Für die Pilotkantone waren Informationen zu Gesundheitszustand, Pflege- und Wohnungsbedarf sowie zu schulpflichtigen Kindern zentral, um die Ankunft der Flüchtlinge vorbereiten zu können. Auch einige der befragten Flüchtlinge betonten, Informationen über die Kantonszuweisung zu spät erhalten zu haben.

2.3 PHASE 2: ANKOMMEN

Von den im Pilotprojekt insgesamt 502 aufgenommenen Flüchtlingen wurden in Phase 2 300 Flüchtlinge den drei teilnehmenden EVZ zugeteilt, während die restlichen 203 Personen direkt in den Pilotkantonen untergebracht wurden. In diesem Kapitel wird im Abschnitt 2.3.1 die Erstunterbringung in den EVZ und im Abschnitt 2.3.3 die Direktunterbringung in den Pilotkantonen beschrieben.

2.3.1 ERSTUNTERBRINGUNG IN DEN EVZ

Zuteilung auf die EVZ

Dem EVZ Altstätten wurden im Rahmen des Pilotprojekts 193 Flüchtlinge zugeteilt, dem EVZ Basel 59 und dem EVZ Vallorbe/Perreux 48. Folgende Darstellung gibt eine Übersicht über die Verteilung der 300 Flüchtlinge auf die drei EVZ sowie über die jeweilige Aufenthaltsdauer.

D 2.1: Zuteilung in die EVZ und Aufenthaltsdauer im Pilotprojekt

EVZ	Pilotkanton	Anzahl Personen	Einreisedatum	Aufenthaltsdauer EVZ
Altstätten	SO	30	29.11.13	13 Tage
Direktunterbringung	UR	24	24.04.14	–
Direktunterbringung	SG	31	19.08.14	–
Altstätten	SH	25	09.09.14	11 Tage
Basel	LU	27	23.09.14	22 Tage
Altstätten	SG	31	14.10.14	7 Tage
Vallorbe	GE	25	15.01.15	8 Tage
Vallorbe	VS	23	04.02.15	14 Tage
Altstätten	SO	31	26.03.15	21 Tage
Altstätten	UR	19	15.04.15	14 Tage
Altstätten	LU	33	12.05.15	10 Tage
Basel	BL	32	26.05.15	4 Tage
Direktunterbringung	SG	29	23.06.15	–
Direktunterbringung	VS	32	25.06.15	–
Direktunterbringung	SG	30	02.07.15	–
Direktunterbringung	SH	19	25.08.15	–
Direktunterbringung	GE	22	15.09.15	–
Direktunterbringung	BL	17	01.12.15	–
Direktunterbringung	GE	23	09.12.15	–

Quelle: Kantonsporträts, Zwischenberichte der Pilotkantone, Zwischenbericht Pilotprojekt Resettlement.

Kriterien, welche bei der Zuteilung in die EVZ aus Sicht des SEM berücksichtigt werden sollten, sind der Standort in Relation zu Ankunftsflughafen und Zielkanton, die aktuelle Belegung und die Struktur des EVZ sowie die Grösse der ankommenden Flüchtlingsgruppen.¹² Die mehrheitliche Nutzung des EVZ Altstätten im Pilotprojekt hatte nach Aussagen der Verantwortlichen im SEM vor allem praktische Gründe (zum Beispiel aktuelle Belegsituation sowie vorhandene Infrastruktur wie Familienzimmer).

Vorbereitungen im EVZ

Ein Monat bis zwei Wochen vor der Ankunft der Flüchtlinge erhielten die Verantwortlichen in den EVZ (Organisationseinheit Fachbereich Partner und Administration im SEM) Detailinformationen zu den ankommenden Flüchtlingen in Form einer Excel-Liste. Die einzelnen Dossiers zu den Flüchtlingen wurden den Ansprechpersonen im EVZ eine Woche im Voraus zugestellt, was die zeitaufwändige Aufbereitung der EVZ-Dossiers (Sondierung, Übersetzung, Erfassung in MIDES usw.) ermöglichte.

Die Informationen zu den Flüchtlingen trafen nach Aussagen der EVZ-Verantwortlichen in der Regel rechtzeitig ein. Einige Befragte in den EVZ wünschen sich frühzeitig detailliertere Angaben zu den medizinischen Problemen der Flüchtlinge, da für eine Spezialuntersuchung eine Anmeldung im Spital notwendig sei. Die Angaben in der Excel-Liste hätten dafür nicht genügt und die Resultate der medizinischen Untersuchungen durch die IOM seien zu spät eingetroffen. Als sehr wichtig wird eine recht-

¹² Vgl. Leitfaden des SEM, „Aufnahme von Flüchtlingsgruppen; Vorgehen am Flughafen und in EVZ“.

zeitige Ankündigung des Ankunftsdatums der Flüchtlinge im EVZ beurteilt. Das Ankunftsdatum müsse mindestens ein bis zwei Monate im Voraus bekannt sein, um einerseits die Verfügbarkeit des/der zuständigen Arztes/Ärztin abklären, sowie andererseits die Belegungssituation im EVZ regulieren zu können. Eine rechtzeitige Kommunikation habe vor allem dann gut geklappt, wenn eine ungefähre Jahresplanung zu den ankommenden Gruppen im SEM vorhanden gewesen sei.

Ankunft Flughafen und Weiterreise ins EVZ

Am Ankunftstag wurden die Flüchtlinge von einer Delegation des SEM und teilweise von kantonalen Verantwortlichen empfangen und ins EVZ begleitet. Schwierigkeiten sind nach Aussagen der EVZ-Verantwortlichen jeweils nur dann aufgetreten, wenn die Flüchtlinge zu wenig gut über das Eintrittsprozedere im EVZ informiert worden waren (z.B. bezüglich Einzug von Mobiltelefonen und Reisedokumenten sowie Gepäck- und Personendurchsuchung). In der Regel wurden die Flüchtlinge bei der Begrüssung in den EVZ zu den grundsätzlichen Regeln sowie zu Sinn, Zweck und Dauer des Aufenthalts kurz informiert. Dies wird von den befragten EVZ-Mitarbeitenden als sinnvoll erachtet. Die Begrüssung und Orientierung der Flüchtlinge durch kantonale Verantwortliche sollte nach Aussagen der EVZ-Verantwortlichen nicht am Ankunftstag stattfinden, um das Programm nicht zu überladen.

Der Anwesenheit von Dolmetschern/-innen bei der Ankunft am Flughafen, der Weiterreise sowie der Begrüssung wird von den Mitarbeitenden der EVZ eine grosse Bedeutung beigemessen. Die Dolmetscher/-innen hätten eine wichtige Funktion bei der Abgabe von Erstinformationen zum Aufenthalt im EVZ und damit hinsichtlich der Sicherstellung eines möglichst reibungslosen Ablaufs und der Verhinderung von Konflikten. Als ideal stellte sich die Praxis heraus, wenn für alle Verfahrensschritte im EVZ dieselben Dolmetscher/-innen eingesetzt wurden und die Dolmetscher/-innen über sprachliche/kulturelle Kenntnisse des Herkunftslandes der Flüchtlinge verfügten.

EVZ-Aufenthalt

Als vorgelagerte Integrationsmassnahme ist im Umsetzungskonzept des Pilotprojekts vorgesehen, dass die Aufenthaltsdauer im EVZ im Vergleich zum ordentlichen Asylverfahren auf eine Minimaldauer verkürzt wird. Während der geplante EVZ-Aufenthalt im Umsetzungsbericht¹³ auf zehn bis maximal 14 Tage (statt mehrere Monate) definiert ist, wird in einem durch Externe im Auftrag des SEM erarbeiteten Dokument¹⁴ die Dauer auf maximal zehn Tage festgelegt. Der durchschnittliche Aufenthalt in den EVZ dauerte im Pilotprojekt rund zwölf Tage (vgl. Darstellung D 2.1). In den beiden Fällen, bei denen die Dauer klar überschritten wurde (über 20 Tage), seien die Kantone noch nicht bereit gewesen für die Aufnahme beziehungsweise Unterbringung der Flüchtlinge.

Nach Aussagen der Verantwortlichen der EVZ Altstätten und Basel reicht eine Mindestaufenthaltsdauer im EVZ von sieben bis zehn Tagen aus, um alle Verfahrensschritte durchführen zu können (inkl. Reserve für Unvorhergesehenes). Die Mindestaufent-

¹³ Vgl. Staatssekretariat für Migration (SEM) (2016): Aufnahme und Integration von 500 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen 2013–2015. Bericht zur Umsetzung des Pilotprojekts Resettlement, Bern.

¹⁴ Vgl. KEK – CDC Consultants (2013): Spezielles Integrationsprogramm für Flüchtlingsgruppen. Programmvorschlag für Phase 2 – „Ankommen im EVZ“. Entwurf zuhanden BFM vom 18. Oktober 2013, Zürich, S. 3.

haltsdauer sei vor allem abhängig von der Grösse des EVZ-Betriebs und damit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen und der räumlichen Infrastruktur. Die Aufenthaltsdauer habe sich dann verlängert, wenn die Flüchtlinge für die Durchführung der Verfahrensschritte zwischen verschiedenen Orten hin und her gefahren werden mussten oder die Verfügbarkeit des Arztes eingeschränkt war.¹⁵ Alle Befragten befürworteten eine möglichst kurze Aufenthaltsdauer in den EVZ. Aus Sicht einer erleichterten Integration sei es von Interesse, dass die Flüchtlinge so wenige Stationen wie möglich durchlaufen und schnell am definitiven Bleibeort ankommen. Zudem seien die Bedingungen in den EVZ nicht ideal für Kriegsflüchtlinge aufgrund der Ähnlichkeit mit militärischen Anlagen und der eingeschränkten Bewegungsfreiheit.

Programm im EVZ

Das Programm wird hauptsächlich strukturiert durch die verschiedenen Verfahrensschritte (Daktyloskopie/Fotos, grenzsanitarische Untersuchung, Befragung zur Person) und den vorgelagerten Integrationsmassnahmen (erweiterte medizinische Untersuchung, Information/Orientierung der Flüchtlinge durch SEM und Pilotkantone). Die Zusammenstellung des Detailprogramms erfolgte durch die EVZ-Verantwortlichen. Die Partner (wie Betreuungsfirma, Dolmetscher/-innen, Ärzte/-innen) wurden frühzeitig einbezogen in die Programmplanung. Während am Anfang des Pilotprojekts teilweise noch Unklarheiten bezüglich des genauen Programminhalts herrschten (insbesondere über Umfang und Ziele der Integrationsmassnahmen¹⁶), hat sich der Programmablauf im EVZ nach Aussagen aller Verantwortlichen gegen Ende des Pilotprojekts geklärt und eingespielt. Am Anfang des Pilotprojekts wurde nach dem EVZ-Aufenthalt ein Debriefing mit den beteiligten Mitarbeitenden und Partnern im EVZ durchgeführt und sich daraus ergebende Erkenntnisse wurden schriftlich festgehalten. Dieses Vorgehen wurde vom zuständigen Verantwortlichen im EVZ für die Verbesserung der weiteren Zusammenarbeit als sehr wichtig beurteilt.

Die Dokumentenanalyse sowie die Aussagen sämtlicher Befragten zeigen deutlich, dass der EVZ-Aufenthalt im Pilotprojekt sowohl Vor- als auch Nachteile hatte. Als Vorteil wird von allen Befragten erstens die effiziente Organisation und Durchführung der administrativen Verfahrensschritte an einem zentralen Ort gesehen. Insbesondere die Durchführung der medizinischen Untersuchung sei im EVZ effizienter durchzuführen als in den Kantonen. Zweitens bedeute der EVZ-Aufenthalt für die kantonalen Verantwortlichen eine Art Pufferphase, welche dem Kanton mehr Zeit gibt, sich auf die Aufnahme vorzubereiten. Drittens berichten mehrere kantonale Verantwortlichen, dass Flüchtlinge im Pilotprojekt aufgrund des Kontakts mit Asylsuchenden und den Strukturen des ordentlichen Asylverfahrens in den EVZ besser auf den weiteren Aufnahmeprozess (z.B. auf die Wohnsituation in Kollektivunterkünften) vorbereitet waren als

¹⁵ Die Flüchtlinge des EVZ Vallorbe/Perreux wurden im Pilotprojekt aufgrund der vorhandenen Infrastruktur in den Räumlichkeiten des Zentrums in Perreux untergebracht, was zur Folge hatte, dass die Flüchtlinge in das EVZ Vallorbe sowie in die private Arztpraxis gefahren werden mussten.

¹⁶ Beim im Auftrag des SEM erarbeiteten Programmvorschlag für die Phase 2 in den EVZ wurden nach Aussagen der Verantwortlichen insbesondere Elemente des Integrationsteils gekürzt (z.B. Absolvierung eines ersten, persönlichen Beratungsgesprächs), da der Vorschlag zu überladen und als nicht realisierbar wahrgenommen wurde. Vgl. KEK – CDC Consultants (2013): Spezielles Integrationsprogramm für Flüchtlingsgruppen. Programmvorschlag für Phase 2 – „Ankommen im EVZ“. Entwurf zuhanden BFM vom 18. Oktober 2013, Zürich.

Flüchtlinge mit Direktunterbringung im Kanton. Einige der befragten Flüchtlinge erwähnen positiv, dass ihre grundlegenden Bedürfnisse (Unterkunft, Essen) im EVZ gewährleistet wurden und der Aufenthalt im EVZ nur kurz dauerte.

Als Nachteil des EVZ-Aufenthalts wurde von den EVZ-Mitarbeitenden genannt, dass die EVZ-Phase ein gewisses Konfliktpotenzial birgt. Einerseits stelle der EVZ-Aufenthalt für die Flüchtlinge im Resettlement-Programm eine negative Erfahrung dar, da die Bedingungen im EVZ für sie eine psychische Belastung bedeuten können. Die Flüchtlinge im Pilotprojekt reagierten nach Aussagen der Mitarbeitenden der EVZ teilweise negativ auf das Eintrittsprozedere, die Hausordnung sowie die eingeschränkte Bewegungsfreiheit im EVZ (z.B. Ausweisentzug, Einzug der Mobiltelefone sowie Gepäckdurchsuchung bei der Ankunft, Gemeinschaftsduschen, familienübergreifende Zimmeraufteilung). Dies wurde auch in den Interviews mit den Flüchtlingen bestätigt. Einige der befragten Flüchtlinge erlebten vor allem die eingeschränkte Bewegungsfreiheit und den Einzug der Mobiltelefone als negativ (der Einzug der Mobiltelefone erschwere die Kontaktaufnahme mit der Familie im Ausland). Die negativen Reaktionen sind nach Aussagen der Mitarbeitenden des EVZ und einigen Kantonsvertretenden unter anderem auf die ungenügende Information der Flüchtlinge über die Bedingungen in den EVZ zurückzuführen. Andererseits wurden die Unterschiede in der Behandlung zwischen den Flüchtlingen im Pilotprojekt und derjenigen der Asylsuchenden im EVZ (z.B. bezüglich der medizinischen Untersuchungen, des speziellen Integrationsprogramms) von den Befragten als grosse Herausforderung wahrgenommen. In einigen Fällen löste dies Unverständnis bei den Angestellten der EVZ sowie bei den Asylsuchenden in den EVZ aus, da sie dies als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung wahrnahmen. In einem der Gespräche mit den Flüchtlingen wurde erwähnt, dass die „Spezialbehandlung“ der Flüchtlinge im Resettlement-Programm (z.B. Zugang zu eigenen Duschen und Toiletten) als ungerecht gegenüber den Asylsuchenden im EVZ wahrgenommen wird. Hier gilt zu bemerken, dass es sich bei den Personen, die im Rahmen des Resettlement-Programms in die Schweiz kommen, im Gegensatz zu den Asylsuchenden in den EVZ um vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge handelt, die in der Schweiz den Aufenthaltsstatus B erhalten. Demzufolge kann nicht von einer „Ungleichbehandlung“ von Personen mit demselben Status gesprochen werden.

Die EVZ-Verantwortlichen trafen sehr unterschiedliche Massnahmen, um dem Konfliktpotenzial zu begegnen. Während in einigen EVZ eine möglichst weitreichende Gleichbehandlung mit den Asylsuchenden in den EVZ angestrebt wurde (z.B. keine Einzelzimmer für Flüchtlinge), wurden die Flüchtlinge im Pilotprojekt in anderen EVZ in separaten Einzel- und Familienzimmern untergebracht. Zudem wurden die Asylsuchenden in einigen EVZ ausführlich über den speziellen Status der Flüchtlinge im Resettlement-Programm informiert. In anderen EVZ verzichtete man bewusst auf eine solche Information, um keine Opposition bei den Asylsuchenden im EVZ zu provozieren.

Fazit zur Erstunterbringung in den EVZ

- EVZ-Verantwortliche verfügten in der Regel rechtzeitig über Detailinformationen zu den Flüchtlingen im Pilotprojekt. Sehr wichtig für die Vorbereitung im EVZ ist eine frühzeitige Kommunikation des Ankunftsstermins (1–2 Monate im Voraus).

- Eine verkürzte Aufenthaltsdauer im EVZ von maximal 14 Tagen konnte im Pilotprojekt fast immer eingehalten werden. Bei idealer Planung war auch eine Aufenthaltsdauer von sieben bis zehn Tagen möglich.
- Der EVZ-Aufenthalt hatte sowohl Vor- wie Nachteile. Vorteile sind hauptsächlich die erleichterte Organisation der administrativen Prozesse an einem zentralen Ort. Nachteile zeigten sich einerseits bei den negativen Reaktionen der Flüchtlinge im Pilotprojekt auf Bedingungen im EVZ (z.B. eingeschränkte Bewegungsfreiheit und Einzug der Mobiltelefone). Andererseits stellten Konflikte mit Asylsuchenden sowie Mitarbeitenden im EVZ eine Herausforderung dar (aufgrund einer wahrgenommenen Ungleichbehandlung der Bewohner/-innen im EVZ mit unterschiedlichem Rechtsstatus).
- Als besonders wichtig wird erachtet, dass die Flüchtlinge im Voraus ausführlich über das Eintrittsprozedere und Bedingungen im EVZ informiert werden. Im Pilotprojekt nahmen die Dolmetscher/-innen bei der Abgabe von Informationen und der Vorbeugung von Konflikten eine wichtige Rolle ein.

2.3.2 VORGELAGERTE INTEGRATIONSMASSNAHMEN IM EVZ

Die im Pilotprojekt in den EVZ durchgeführten vorgelagerten Integrationsmassnahmen umfassten neben dem in Abschnitt 2.3.1 beschriebenen verkürzten EVZ-Aufenthalt die erweiterte medizinische Untersuchung, die Befragung zur Person sowie Informations- und Orientierungsveranstaltungen durch die Pilotkantone und das SEM.

Erweiterte medizinische Untersuchung

Nach Aussagen aller Befragten liefen die erweiterten medizinischen Untersuchungen problemlos und effizient ab (0,5–3 Stunden pro Person, total ca. 2 Tage für 30 Personen). Die Inhalte der medizinischen Untersuchung wurden im Laufe des Pilotprojekts genauer definiert und in Zusammenarbeit mit einem Arzt ein personalisierter Standardfragebogen erarbeitet (z.B. zur Erfassung von Vorerkrankungen, Medikation, Abklärung posttraumatischer Aspekte). Die Verwendung des Fragebogens hat sich nach Aussagen mehrerer Befragten bewährt, da die medizinische Untersuchung damit vereinheitlicht wurde. Indem der Fragebogen vorgängig von den Dolmetschern/-innen zusammen mit den Flüchtlingen ausgefüllt wurde, stellte er zudem eine speditive Durchführung der medizinischen Untersuchung sicher. Der Fragebogen ergänzte die grenzsanitarische Untersuchung und ermöglichte in gewissen Fällen eine noch vor dem Check-up notwendige medizinische Versorgung seitens des Betreuungsunternehmens des EVZ. Die medizinische Untersuchung wurde wenn immer möglich relativ früh durchgeführt, um vorher auftretende Notfälle und dadurch zusätzlich entstehender Aufwand zu vermeiden. Nach Aussagen einer Befragten fallen die Organisation sowie der Umfang der medizinischen Untersuchungen unterschiedlich aus, je nachdem, ob die Flüchtlinge in den EVZ (Basel und Altstätten) oder in einer privaten Arztpraxis (Vallorbe/Perreux)¹⁷ untersucht werden. Nach Meinung einer Befragten sollte eine weitere Vereinheitlichung der medizinischen Untersuchungen in den verschiedenen EVZ angestrebt werden, um

¹⁷ Im EVZ Vallorbe wurden die Flüchtlinge in einer privaten Arztpraxis untersucht. Einerseits bringt die Hin- und Rückreise der Flüchtlinge einen höheren organisatorischen Aufwand mit sich, andererseits ist in einer privaten Arztpraxis bei Bedarf eine umfangreichere Untersuchung ohne Zuzug von Spezialisten/-innen oder Verlegung in ein Spital möglich (z.B. Radiogramme, EKG).

in allen EVZ dieselbe Qualität sicherzustellen. Eine Mehrheit der Befragten geben an, dass die erweiterte medizinische Untersuchung dazu geführt hat, dass die Flüchtlinge das Gefühl hatten ernst genommen zu werden und gleichzeitig das Schweizerische Gesundheitssystem kennenzulernen. Auch erwähnen einige der befragten Flüchtlinge die medizinische Untersuchung und den Zugang zum medizinischen Personal als positives Element des EVZ-Aufenthalts. Die zuständigen Ärzte/-innen wie auch die involvierten Dolmetscher/-innen wurden zudem von mehreren Befragten als Schlüsselakteure für die Integrationsaspekte der Phase 2 bezeichnet.

Die befragten Kantonsvertretenden und Ärzte beurteilen die vertieften medizinischen Informationen zu den einzelnen Flüchtlingen im Pilotprojekt als hilfreich und wichtig für die Vorbereitung im Kanton. Für die Organisation im Kanton sei es besonders wichtig, dass die Kantonsverantwortlichen sofort über Fälle informiert werden, welche eine spezielle oder aufwändige Behandlung, Medikation oder Unterbringung benötigen (z.B. Rollstuhl, Inhalationsgeräte, ansteckender Virusinfekt). Auch wenn sich Informationen aus den Detail-Listen aufgrund der medizinischen Untersuchung im EVZ ändern, sollten die Kantonsverantwortlichen unmittelbar informiert werden. Dieser Informationsaustausch wurde im Pilotprojekt in der Regel über den bilateralen Kontakt zwischen dem EVZ-Verantwortlichen und dem Kanton sichergestellt. Gemäss einigen Kantonsvertretenden sei teilweise unklar gewesen, wie mit den sehr vertraulichen medizinischen Informationen umgegangen werden sollte, beziehungsweise wer im Kanton Einsicht in die medizinischen Akten haben dürfe. Aus medizinischer Sicht als besonders wichtig wird die Abklärung von notwendigen Impfungen bei Kindern erachtet.

Von einzelnen Befragten wurden folgende Verbesserungsvorschläge für die medizinische Untersuchungen genannt:

- Durchführung von Impfungen in den EVZ, inklusive Ausstellung des Impfpasses,
- Durchführung von Trauma-Screenings durch Hausärzte oder Fachpersonen anhand eines Fragebogens, um posttraumatische Belastungsstörungen möglichst früh zu erkennen sowie
- Integrieren von länderspezifischen Kontextfragen im Fragebogen (berücksichtigen von epidemiologischen Aspekten wie Risikofaktoren für bestimmte Krankheiten)¹⁸.

Befragung zur Person

Die Befragungen zur Person (BzP) liefen nach Aussagen aller Befragten effizient ab, da diese von erfahrenen und kompetenten Fachspezialisten durchgeführt wurden (pro Flüchtling ca. 1–1,25 Stunden, total 1–2 Tage pro Kohorte). Daten und Dokumente aus den vorliegenden Dossiers konnten bereits im Voraus in MIDES erfasst und übersetzt werden. Der Inhalt der BzP mit Vertiefungen zu Themen wie Bildung, Sprache und Beruf hat sich nach Aussagen der EVZ-Verantwortlichen im Laufe des Pilotprojekts leicht verändert. Während anfangs Integrationsfragen im Zentrum standen (z.B. Schulbildung, Berufsaussichten), lag der Fokus später auf administrativen Fragen wie Verwandtschaftsbeziehungen sowie Sicherheitsabklärungen.

¹⁸ Die Integration von länderspezifischen Fragen bietet sich insbesondere bei einer allfälligen Öffnung des Resettlement-Programms gegenüber weiteren Ländern an (vgl. auch Empfehlung 2 in Abschnitt 4.1.1).

Information und Orientierung im EVZ

Die Information und Orientierung der Flüchtlinge durch das SEM und die Pilotkantone im EVZ beinhalteten mehrere Elemente, wobei der Umfang und der Ablauf dieser Veranstaltungen je nach Kohorte sehr unterschiedlich ausfielen. Zu Beginn des Pilotprojekts wurden in den EVZ (teilweise auch im Rahmen von Ausflügen) halb- bis ganztägige „Integrationstage“ durchgeführt. Neben allgemeinen Informationen zur Schweiz und zu den Kantonen wurden in getrenntgeschlechtlichen Gruppen sensiblere Themen mit den Flüchtlingen diskutiert (wie Sicherheit und Gesundheit, Kopftuch, Arbeiten als Frau und Mutter, Kinder in der Schule usw.). Aus den Dokumenten ist zu entnehmen, dass die Diskussionen interessant und anregend waren, die „Integrationstage“ sich jedoch als sehr zeitintensiv gestalteten. Gegen Mitte des Pilotprojekts wurden die Integrationstage aufgrund des gestrafften Programms in den EVZ auf eine spätere Phase (in die Kantone) verschoben. Dies wird von einer Mehrheit der Befragten im SEM wie auch der befragten Kantonsvertretenden befürwortet. Einerseits werde damit eine Überladung des Programms in den EVZ vermieden. Andererseits sei die Wirksamkeit der Informationen zu einem späteren Zeitpunkt in den Kantonen grösser, da die Personen bereits reale Erfahrungen zum Leben in der Schweiz/im Kanton sammeln und diese reflektieren konnten.

Von allen EVZ-Verantwortlichen sehr positiv vermerkt wurden Besuche der Kantonsverantwortlichen in den EVZ (z.B. Integrationsbeauftragte, Coaches). Erstens konnte ein Erstkontakt mit Flüchtlingen hergestellt und zweitens kantonsspezifische Informationen (z.B. zur Unterbringung, zu den Lebensbedingungen) abgegeben werden. Die Flüchtlinge befänden sich in den EVZ in einer günstigen (Warte-)Position, um Informationen von den Kantonen zu empfangen. Eine Mehrheit der befragten Kantonsvertretenden beurteilte die Abgabe von kantonsspezifischen Informationen im EVZ ebenfalls als sinnvoll. Jedoch äusserten diese Kantonsvertretenden die Meinung, dass ein Besuch der Kantonsverantwortlichen im EVZ nur dann stattfinden sollte, wenn genügend Zeit vorhanden sei und der EVZ-Aufenthalt dadurch nicht verlängert wird. Ein Erstkontakt zwischen den Kantonsverantwortlichen und den Flüchtlingen könne auch in einer späteren Phase im Kanton noch stattfinden. Weitere Informationsveranstaltungen für die Flüchtlinge gab es bei der Begrüssung im EVZ sowie im Rahmen allgemeiner Veranstaltungen durch die Betreuungspartner des EVZ. Als besonders wichtig wird von allen Befragten die Kommunikation von Informationen zum EVZ-Aufenthalt eingeschätzt, insbesondere zum Eintrittsprozedere, Hausregeln, Dauer sowie Sinn und Zweck des Aufenthalts. Seien die Flüchtlinge gut darüber informiert, könnten Konflikte vermieden werden.

Fazit zu vorgelagerten Integrationsmassnahmen im EVZ

- Die Durchführung der erweiterten medizinischen Untersuchungen wird für die kantonale Vorbereitung als sehr positiv beurteilt. Insbesondere die Verwendung des im Pilotprojekt erarbeiteten standardisierten Fragebogens bewährte sich. Wichtig ist die frühzeitige Kommunikation von spezifischem medizinischem Bedarf einzelner Personen an die Kantone.
- Die Befragungen zur Person liefen effizient ab. Der Fokus der Fragen hat sich im Laufe des Pilotprojekts leicht verändert, von der Integration zu administrativen Aspekten und Sicherheitsabklärungen.

- Umfang und Ablauf der Informations- und Orientierungsveranstaltungen gestalten sich je nach Kohorte unterschiedlich. Eine Mehrheit der Befragten bevorzugt es, Diskussionen zu integrationssensitiven Themen nicht im EVZ durchzuführen, sondern auf einen späteren Zeitpunkt in den Kantonen zu verschieben.

2.3.3 DIREKTUNTERBRINGUNG IM KANTON

Aufgrund hoher Belegungszahlen in den EVZ wurden insgesamt 203 Flüchtlinge im Pilotprojekt direkt in kantonalen Unterkünften untergebracht. Für die Direktunterbringung wurde vom SEM ein alternatives Grobkonzept zur EVZ-Phase erarbeitet.

Die Erfahrungen der befragten EVZ-Mitarbeitenden wie auch der Kantonsvertretenden mit der Direktunterbringung fallen sehr unterschiedlich aus. Ein Teil der Befragten ist der Meinung, der organisatorische Aufwand ist zwar grösser als bei einem EVZ-Aufenthalt (z.B. aufgrund der Einrichtung eines Shuttles für die Fahrt ins EVZ, Durchführung der medizinischen Untersuchungen), aber nicht unverhältnismässig.¹⁹ Die Reaktionen der Flüchtlinge seien aufgrund der vorhandenen Infrastruktur positiver ausgefallen als in den EVZ und die Direktunterbringung hätte auch für deren Integration Vorteile (z.B. Einschulung ab dem ersten Tag, mehr Selbstbestimmung). Der grösste Nachteil einer Direktunterbringung sei, dass ein zentraler Ort für die Durchführung der Verfahrensschritte sowie für die Informationsabgabe an die Flüchtlinge zum weiteren Verlauf fehle. Für einen anderen Teil der Befragten stellt die Direktunterbringung keine ideale Lösung dar, da der organisatorische Aufwand, gerade für die Durchführung der medizinischen Untersuchung, unverhältnismässig hoch sei. Zudem würden bei kantonalen Ärzten/-innen die medizinischen Fachkompetenzen für spezifische Krankheiten fehlen. Eine befragte Person eines Pilotkantons erachtet es als problematisch, dass die Flüchtlinge im Resettlement-Programm bei einer Direktunterbringung ohne grenzsanitarische Untersuchung (und damit Abklärung von Infektionskrankheiten) im Kanton untergebracht werden.

Die Direktunterbringung wird von den Befragten insbesondere dann als gute Alternativlösung zum EVZ-Aufenthalt beurteilt, wenn im Kanton die notwendige Infrastruktur für die Unterbringung, Betreuung und medizinische Untersuchung der Flüchtlinge ab dem ersten Tag vorhanden ist und der Aufwand für die Durchführung der administrativen Verfahrensschritte insgesamt so klein wie möglich ausfällt (z.B. kurzer Weg ins EVZ, Einsatz mobiler SEM-Teams). Alle befragten Kantonsvertretenden äussern die Meinung, dass jeder Kanton selbst entscheiden soll, inwiefern eine Direktunterbringung im Rahmen seiner kantonalen Strukturen sinnvoll ist. Zudem sei eine Direktunterbringung nur möglich, wenn die Planung des SEM bezüglich genauer Ankunft und Gruppenzusammensetzung der Flüchtlinge frühzeitig kommuniziert werde.

Fazit zu Direktunterbringungen im Kanton

- Die Erfahrungen der befragten Akteure mit der Direktunterbringung sind sehr unterschiedlich. Ob eine Direktunterbringung eine sinnvolle Alternative zum EVZ-Aufenthalt darstellt, ist primär abhängig von der im Kanton zur Verfügung stehenden Infrastruktur und einer frühzeitigen Planung und Kommunikation von Sei-

¹⁹ Während gewisse Verfahrensschritte wie Daktyloskopie oder Fotos innerhalb eines Tages im EVZ durchgeführt wurden, wurden die BzP durch ein mobiles Team des SEM mittels Laptops direkt in den kantonalen Unterkünften realisiert.

ten des SEM. Es soll in der Entscheidung der jeweiligen Kantone liegen, ob eine Direktunterbringung in Frage kommt oder nicht.

2.4 INFORMATIONSAUSTAUSCH UND ZUSAMMENARBEIT IN DEN PHASEN 1 UND 2

2.4.1 AMTSINTERNE ZUSAMMENARBEIT IM SEM

Die amtsinterne Zusammenarbeit im SEM hat sich im Laufe des Projekts weiter entwickelt und verbessert. Sowohl die Thematik Resettlement als auch die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen des SEM stellten zum Projektbeginn für viele Mitarbeitende eine neue Arbeitsweise dar. Zudem seien die Mitarbeitenden mit anderen Perspektiven und Wissen konfrontiert worden. Zu Beginn des Pilotprojekts waren nach Aussagen aller Befragten die sektions- und abteilungsübergreifenden Zuständigkeiten und Aufgaben intern im SEM nicht klar genug definiert. Im Verlauf des Projekts habe man ein gegenseitiges Verständnis zwischen den Abteilungen EVZ und Integration entwickelt, was eine sehr wichtige Grundlage für die weitere Zusammenarbeit sei.

Für die EVZ-Verantwortlichen führten insbesondere die Unklarheiten hinsichtlich der Kompetenzen der beiden involvierten Abteilungen des SEM (EVZ und Integration) zu teilweise widersprüchlichen Informationen zuhanden der EVZ-Verantwortlichen (z.B. bezüglich Umfang und Ziele des Integrationsprogramms). Zudem empfand es die Mehrheit der EVZ-Verantwortlichen als negativ, dass die Abteilungsleitenden (EVZ und Integration) anfangs in die operative Programmgestaltung sowie in die Koordination mit externen Partnern (z.B. Ärztin/Arzt) involviert waren. Nach Aussagen einer Mehrheit der EVZ-Verantwortlichen waren die Ansprechpersonen im SEM gegen Ende des Pilotprojekts klarer definiert und die Zusammenarbeit gestaltete sich effizienter.

Fazit zur amtsinternen Zusammenarbeit im SEM

- Die SEM-interne Zusammenarbeit hat sich im Laufe des Pilotprojekts deutlich verbessert. Anfangs noch unklar definierte sektions- und abteilungsübergreifende Zuständigkeiten und Aufgaben konnten im Laufe des Pilotprojekts geklärt werden. Dies verbesserte auch die Qualität und Effizienz der Zusammenarbeit mit den involvierten EVZ-Verantwortlichen.

2.4.2 ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEM SEM UND DEN PILOTKANTONEN

Die Befragten in den EVZ beurteilen die Zusammenarbeit mit den Pilotkantonen grösstenteils als gut. Teilweise als schwierig gestaltete sich der Informationsaustausch bei der Dossier-/Datenweitergabe aufgrund der unterschiedlichen Ansprechpersonen und Vorgehensweisen in den Kantonen. Unterschiedliche kantonale Ansprechpersonen gebe es vor allem für die medizinischen Dossiers (z.B. Kantonsarzt, Hausarzt oder NGO). Wichtig für eine reibungslose Kommunikation sei, dass die kantonalen Ansprechpersonen den EVZ-Verantwortlichen frühzeitig kommuniziert würden. Ein kantonal einheitliches Vorgehen beim Informationsaustausch würde diesen zusätzlich vereinfachen. Dies sei jedoch aufgrund der teilweise sehr unterschiedlichen Organisation in den Kantonen schwierig umzusetzen.

Alle befragten Verantwortlichen in den Pilotkantonen beurteilten die unkomplizierte Zusammenarbeit mit dem SEM, welche primär über die Sektion SEI lief, als sehr positiv. Die Ansprechpersonen beim SEM seien klar gewesen, konnten niederschwellig erreicht werden und Fragen seien innerhalb kurzer Zeit beantwortet worden. Ein solcher reger und frühzeitiger Austausch des SEM mit den Pilotkantonen (z.B. zum Zeitpunkt der Aufnahme der Flüchtlinge in den Kantonen, zu Elementen des Transfers in die Kantone) sei von grosser Bedeutung gewesen. Vor allem deshalb, weil nur so zeitgerecht auf Veränderungen mit Anpassungen des Programms im EVZ reagiert und damit eine unnötige Verlängerung des EVZ-Aufenthalts verhindert werden könne. Die Sektionen AOU und SEI sind beide in verschiedenen Bereichen mit den Kantonen in Kontakt, beispielsweise bei der Kantonszuteilung und der Organisation der Ankünfte (Sektion AOU) sowie in Bezug auf Integrationsmassnahmen und Coaching (Sektion SEI). Amtsintern im SEM wird betont, dass die Schnittstellen zwischen den Sektionen AOU und SEI in der Kommunikation mit den Kantonen auch in Zukunft sicherzustellen sind.

Sehr geschätzt wurde von den befragten kantonalen Verantwortlichen der institutionalisierte Austausch mit dem SEM sowie mit den anderen Pilotkantonen (z.B. im Rahmen von Workshops, bilateralem Kontakt). Dies hätte nicht nur die Umsetzung des Pilotprojekts entscheidend erleichtert, sondern auch die Zusammenarbeit mit dem SEM in anderen Bereichen positiv beeinflusst. Von mehreren Befragten wird weiterhin ein institutionalisierter Austausch respektive eine Feedbackschleife zwischen SEM-Mitarbeitenden und den Kantonsverantwortlichen gewünscht (z.B. bezüglich der Vorinformationen zu den Flüchtlingen, Kommunikation mit den EVZ-Verantwortlichen, Organisationsprozesse im Kanton). Auch ein regelmässiger Austausch zwischen den einzelnen Kantonsvertretenden zum Aufnahmeprozess, wie er auf operativer Ebene bei den Integrationscoaches der Pilotkantone bereits heute stattfindet, wird von mehreren Befragten gewünscht (z.B. als jährliches Treffen). Dies sei gerade für Kantone, die nicht am Pilotprojekt beteiligt waren, von grosser Bedeutung, damit die Erfahrungen und Lerneffekte aus dem Pilotprojekt weitervermittelt werden können.

Es wurde von den Befragten des SEM wie auch der Pilotkantone die Meinung geäussert, dass die involvierten Akteure in den Pilotkantonen nicht genügend zum Hintergrund und zu den Zielen des Pilotprojekts informiert wurden. Auch in Bezug auf die Auswahlkriterien seien die Pilotkantone zu wenig informiert worden. Während sich einige Pilotkantone mehr Informationen zu den Zielen und Auswahlkriterien des UNHCR und den Auswahlmissionen des SEM gewünscht hätten, stufen andere Pilotkantone solche Informationen als weniger relevant für ihre Arbeit ein.

Fazit zur Zusammenarbeit zwischen dem SEM und den Pilotkantonen

- Die Zusammenarbeit mit dem SEM wird von allen befragten Pilotkantonen überwiegend als sehr gut bezeichnet. Die enge Begleitung und der regelmässige Austausch mit dem SEM sowie der Austausch mit den restlichen Pilotkantonen wurden von den Kantonen als hilfreich empfunden.

2.4.3 ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEM SEM UND DEM UNHCR

Die Zusammenarbeit zwischen dem UNHCR und den Schweizer Behörden in der ersten Phase des Pilotprojekts wird von beiden Seiten als gut empfunden. Durch direkten Kontakt konnten bei Bedarf im Laufe des Projekts die Auswahl und die Kriterien bilateral besprochen werden. Für die zukünftige Zusammenarbeit werden folgende Elemente betont.

- Erstens sei es ein Anliegen des UNHCR, dass die Koordination mit dem SEM über das Schweizer Büro des UNCHR laufe. Dies, um die gesamte Planung von allen Resettlement-Ländern berücksichtigen zu können. Ein direkter Kontakt zwischen dem UNHCR vor Ort und dem SEM ohne das UNHCR Schweiz miteinzubeziehen, sollte vermieden werden.
- Zweitens äussert das UNHCR den Wunsch, dass die Schweiz in Zukunft statt einer mehrjährigen Quote eine klare Jahresplanung einführt, in der schon Anfang Jahr darüber informiert wird, wann und wie viele Dossiers von Seiten des UNHCR geliefert werden und wann die Auswahlmissionen stattfinden sollen. Dies würde die Arbeit des UNHCR erleichtern. Zudem würde UNHCR es begrüßen, wenn das Programm diversifiziert werden könnte, das heisst neben Flüchtlingen die vom Syrienkonflikt betroffen sind, auch weitere Personengruppen in das Resettlement-Programm aufgenommen werden könnten.
- Drittens sieht das UNHCR die Wichtigkeit, die Integrationsbereitschaft der Flüchtlinge abzuklären, damit sie sich in der Schweizer Gesellschaft zurechtfinden können. UNHCR regt jedoch an, bei den Integrationsanforderungen keine zu hohe Schwelle zu setzen und nach wie vor die Schutzbedürftigkeit in den Vordergrund zu stellen.
- Viertens und letztens wird seitens des SEM betont, dass die Informationen des UNHCR entscheidend sind, um eine gute Auswahl treffen zu können. Das UNHCR muss sicherstellen, dass alle relevanten und vor allem aktualisierten Informationen an das SEM geliefert werden, insbesondere Informationen, die zur Beurteilung des Schutzbedürfnisses wichtig sind, beispielsweise in Bezug auf den Gesundheitszustand. Auch Informationen in Bezug auf die Bereitschaft zur Teilnahme im Resettlement-Programm müssen durch das UNHCR erfasst werden.

Fazit zur Zusammenarbeit zwischen dem SEM und dem UNHCR

- Die Zusammenarbeit zwischen dem UNHCR und den Schweizer Behörden wird von beiden Seiten als gut beurteilt, vor allem wegen des offenen Kontakts. In Zukunft würde insbesondere eine Jahresplanung seitens der Schweiz die Arbeitsplanung des UNHCR erleichtern.

2.4.4 ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN DEM SEM UND DER IOM

Die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und der IOM wird von beiden Seiten als gut beurteilt. Zu Beginn des Pilotprojekts waren die Kommunikationskanäle nicht klar definiert. Dies habe sich im Laufe des Projekts eingespielt. Der Informationsaustausch laufe gut und die Institutionen informierten einander rechtzeitig. Seitens des SEM wird

betont, dass eine direkte Kontaktlinie mit der IOM vor Ort die effizienteste Lösung sei. Die IOM in der Schweiz bestehe jedoch darauf, dass die Kommunikation über sie laufen solle. Es gebe die zwingende Vorgabe, dass die IOM-Büros in Europa die allgemeine Koordination und Administration übernehmen sollten.

Fazit zur Zusammenarbeit zwischen dem SEM und der IOM

- Die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und der IOM hat sich im Verlauf des Projekts eingespielt und wird von beiden Seiten als gut beurteilt.

2.5 VERGLEICH MIT HUMAK

Im Frühling 2015 hat der Bundesrat entschieden, 3'000 Opfer des Syrienkonflikts in der Schweiz aufzunehmen. Im Rahmen der Evaluation soll die Aufnahmepraxis des Pilotprojekts mit derjenigen der HUMAK verglichen werden und die Wirkungen aufgrund der Unterschiede sollen aufgezeigt werden.

Es besteht eine Reihe von Unterschieden zwischen der HUMAK und dem Pilotprojekt. Gemäss Aussagen derjenigen Befragten, welche Erfahrungen mit dem HUMAK-Verfahren aufweisen, liegt der zentrale Unterschied in den zwei ersten Phasen des Aufnahmeverfahrens beim Informationsfluss.²⁰ In der HUMAK seien den Kantonen im Voraus keine Informationen über die aufzunehmenden Flüchtlinge zur Verfügung gestanden. Auch die Flüchtlinge erhielten keine kantonsspezifische Information und Orientierung vor der Einreise in die Schweiz, da die Kantonszuweisung erst kurz vor der Ausreise klar war.²¹ Die Flüchtlinge seien aus diesem Grund unsicherer und schlechter vorbereitet gewesen als im Pilotprojekt, was sich negativ auf die Integration auswirkte. Diese fehlende Information führte zu Kritik von den Aufnahmekantonen der HUMAK. Da die HUMAK teilweise parallel zum Pilotprojekt lief, führten die Unterschiede der Projekte bezüglich Informationsfluss zur Verwirrung unter den kantonalen Verantwortlichen.

Im HUMAK-Projekt wurden die Flüchtlinge nach dem regulärem Zuteilungsschlüssel an alle Kantone verteilt. Die Flüchtlinge wurden als Reisegruppen und nicht als Kohorte aufgenommen. Die Sektion AOU war für die Zuweisung zuständig. Dies war gemäss den Befragten im SEM eine herausfordernde Aufgabe, da die Kantone die Zuweisung oft kritisierten. Zudem wurde im HUMAK-Verfahren eine weniger starke Gruppendynamik unter den Flüchtlingen beobachtet als im Pilotprojekt Resettlement. Eine Gruppendynamik kann gemäss mehreren Befragten in den EVZ sowohl Vorteile (Zusammenhalt, gegenseitige Unterstützung) als auch Nachteile (Konflikte innerhalb der Gruppe, Unverständnis bezüglich Kantonszuteilung) hinsichtlich der Aufnahme der Flüchtlinge haben. Die Unterschiede in Bezug auf die Gruppendynamik wurden von den Vertretenden der Pilotkantone nicht angesprochen.

²⁰ Nach dem Ankommen in den Kantonen (nicht Bestandteil dieser Evaluation) lässt sich ein weiterer zentraler Unterschied in den Integrationsmassnahmen feststellen. Die Flüchtlinge, die durch die HUMAK aufgenommen wurden, kamen in die regulären kantonalen Integrationsprogramme und erhielten keine intensiven Begleitung und Betreuung durch Coaches.

²¹ Gemäss Aussagen einiger Befragter hätte auch im HUMAK-Prozess eine frühere Kantonszuteilung durchgeführt werden können. Diese sei jedoch bewusst eher spät vorgenommen worden, um Vergleiche zwischen Familien der gleichen Gruppen zu verhindern.

Fazit zum Vergleich mit HUMAK

- Im Unterschied zum Pilotprojekt erhielten in der HUMAK die Kantone vor Ankunft keine flüchtlingsspezifischen Informationen und die Flüchtlinge keine kantonspezifischen Informationen. Da die HUMAK teilweise parallel zum Pilotprojekt lief, führte dieser Unterschied zur Verwirrung unter den kantonalen Verantwortlichen.

2.6 ERKENNTNISSE FÜR DAS ORDENTLICHE ASYLVERFAHREN

Als Teil der Evaluation sollte geprüft werden, inwiefern Massnahmen aus dem Aufnahmeverfahren des Pilotprojekts in die bestehende Praxis des ordentlichen Asylverfahrens integriert werden könnten. Die Befragten äussern sich mehrheitlich kritisch zu einer Übernahme von vorgelagerten Integrationsmassnahmen ins ordentliche Asylverfahren. Der Unterschied sei, dass solange kein definitiver Entscheid im ordentlichen Asylverfahren vorliege, auch keine Integrationsmassnahmen ergriffen werden könnten. Zusätzliche Vorinformationen an die Flüchtlinge durch das SEM und die Kantone würden allenfalls bei schnellen positiven Entscheiden Sinn ergeben. Eine erweiterte medizinische Untersuchung für alle Asylsuchenden beurteilen die Befragten aufgrund des relativ hohen Ressourcenaufwands als unrealistisch. Eine Verkürzung des EVZ-Verfahrens und eine möglichst schnelle Unterbringung in den Kantonen werden bereits heute im Rahmen der Reorganisation des Asylwesens mit der Einführung des beschleunigten Asylverfahrens angestrebt, wenn auch nicht in gleicher Masse wie im Resettlement-Programm.

Fazit zum Vergleich zum ordentlichen Asylverfahren

- Eine Durchführung von vorgelagerten Integrationsmassnahmen im Rahmen des ordentlichen Asylverfahrens wird aufgrund des rechtlichen Status der Asylsuchenden von den Befragten kritisch beurteilt.
- Der Grundsatz eines verkürzten EVZ-Verfahrens wird heute bereits mit dem beschleunigten Asylverfahren angestrebt.

Im Folgenden werden die Fragestellungen der Evaluation auf der Grundlage der Erkenntnisse zusammenfassend beantwortet. Die Fragestellungen und die entsprechenden Schlussfolgerungen lassen sich in die drei Evaluationsgegenstände Input, Umsetzung und Wirkungen aufteilen (vgl. Wirkungsmodell in Darstellung D 1.1).

Evaluationsfragen zum Input

Frage 1 (Definition von Zielvorgaben und Auswahlkriterien): Sind die Zielvorgaben und Auswahlkriterien zum Aufnahmeverfahren ausreichend klar definiert, damit diese in der Praxis angewendet werden können?

Die Zielvorgaben bezüglich Quoten (40% bis 60% Mädchen und Frauen und mindestens 7% Behinderte, Kranke oder Betagte) waren überwiegend klar definiert. Eine Frage stellt sich höchstens bei der Definition für die Quote von Kranken, da die meisten Schutzbedürftigen medizinische Bedürfnisse aufweisen. Bei den Auswahlkriterien Schutzbedürfnis und Integrationspotenzial/-wille beziehungsweise später Integrationsbereitschaft fehlten klare Richtlinien und Definitionen, um eine einheitliche Anwendung der Kriterien sicherstellen zu können. Auch standen die Auswahlkriterien Schutzbedürfnis und Integrationspotenzial in einer potenziellen Spannung zueinander.

Frage 2 (Definition von Strukturen und Prozessen): Waren Kommunikations- und Entscheidungswege sowie Zuständigkeiten eindeutig definiert?

In Phasen 1 und 2 des Pilotprojekts war amtsintern im SEM die erste Projektperiode von nicht genügend klar definierten Zuständigkeiten und Entscheidungswegen zwischen den beiden involvierten Sektionen SEI und AOU geprägt. Dies wurde im Laufe des Pilotprojekts klarer definiert mit einer stärkeren Trennung der Funktionen und Zuständigkeiten der zwei Sektionen. Die Kommunikations- und Entscheidungswege der Akteure auf Bundesebene sowie des UNHCR und der IOM waren, abgesehen von einigen Unklarheiten zu Beginn des Pilotprojekts, überwiegend klar definiert und funktionierten gut.

Frage 3 (Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen): Verfügt die beteiligten Akteure über genügend personelle und finanzielle Ressourcen zur Erledigung ihrer Aufgaben?

Die Ergebnisse der Evaluation geben Hinweise darauf, dass die personellen und finanziellen Ressourcen des SEM für die Durchführung von Auswahlmissionen eher knapp waren. Für die Durchführung der PCO und der EVZ-Aufenthalte standen den zuständigen Akteuren genügend Ressourcen zur Verfügung.

Evaluationsfragen zur Umsetzung

Frage 4 (Anwendung der Auswahlkriterien): Inwiefern wurden die festgelegten Auswahlkriterien erhoben und in den Entscheidungen einheitlich berücksichtigt und gewichtet?

Das Schutzbedürfnis der Flüchtlinge wurde bei der Auswahl des SEM als zentrales Kriterium gewichtet. Das Kriterium Integrationspotenzial scheint im Laufe des Pilotprojekts an Bedeutung verloren zu haben. Stattdessen wurde vermehrt der Begriff Integrationsbereitschaft verwendet. Fehlenden Definitionen und Richtlinien zur Anwendung der Auswahlkriterien führten zur unterschiedlichen Berücksichtigung und Gewichtung der Kriterien in der Entscheidungsfindung.

Frage 5 (Zusammenarbeit und Koordination): Wie ist die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den involvierten Akteuren im Rahmen der ersten zwei Phasen des Pilotprojekts hinsichtlich Qualität und Effizienz zu beurteilen?

Amtsintern im SEM war die Zusammenarbeit und Koordination zu Beginn des Pilotprojekts von Diskussionen und Meinungsunterschieden geprägt, was die Qualität und Effizienz der Arbeit negativ beeinflusste. Dies hat sich aber im Verlauf des Projekts klar verbessert. Amtsintern bestehen jedoch weiterhin Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Rolle der verschiedenen Sektionen des SEM in den Auswahlmissionen und der Kantonszuweisung. Die Zusammenarbeit und Koordination auf Bundesebene sowie mit dem UNHCR und der IOM verlief gut und effizient, und der Informationsaustausch fand mehrheitlich rechtzeitig statt. Auch zwischen dem SEM und den Pilotkantonen zeichnete sich eine gute Zusammenarbeit ab.

Frage 6 (Herausforderungen bei der Umsetzung): Was waren die Schwierigkeiten und Herausforderungen im Pilotprojekt hinsichtlich der Umsetzung des Aufnahmeverfahrens?

Eine zentrale Herausforderung in den Phasen 1 und 2 des Pilotprojekts war ein fehlendes gemeinsames Verständnis der involvierten Akteure für die Ziele des Resettlement-Programms, für die Definition der Auswahlkriterien sowie für die Ausgangslage und die Erwartungshaltung der Flüchtlinge. Auch stellte der Umgang mit Konflikten im Rahmen des EVZ-Aufenthalts teilweise eine Herausforderung dar.

Frage 7 (Interne Lernprozesse): Wurden im Laufe des Pilotprojekts Optimierungen vorgenommen?

Die Phasen 1 und 2 des Pilotprojekts haben sich im Verlauf der Projektzeit ständig weiterentwickelt und verbessert. Vor allem die Standardisierung der Anhörungen und der Entscheidungsprozesse der Auswahlmissionen haben die Nachvollziehbarkeit der Entscheide verbessert und das Aufnahmeverfahren des SEM vereinheitlicht. Auch der Inhalt und der Ablauf der PCO und des Programms im EVZ wurden im Laufe des Projekts weiterentwickelt und klarer definiert.

Evaluationsfragen zu den Wirkungen

Frage 8 (Erreichung der Zielvorgaben): Konnten die angestrebten Zielvorgaben für das Aufnahmeverfahren erreicht werden?

Die Zielvorgaben bezüglich Quoten (Frauen/Mädchen und Behinderte/Kranke/Betagte) konnten erreicht werden. Der Anteil der aufgenommenen Kranken ist deutlich höher als in den Vorgaben angegeben.

Frage 9 (Externe Lernprozesse): Wurden Massnahmen aus dem Aufnahmeverfahren des Pilotprojekts in die bestehende Praxis des ordentlichen Asylverfahrens und der Humanitäre Aufnahmeaktion (HUMAK) aufgenommen?

Es wurden einige Massnahmen aus dem Aufnahmeverfahren des Pilotprojekts in die Praxis der HUMAK aufgenommen, unter anderem die PCO und die medizinischen Untersuchungen im EVZ. Jedoch wurde bemängelt, dass gewisse Elemente des Pilotprojekts im Bereich des Auswahlverfahrens, unter anderem die Vorinformationen an die Kantone, im HUMAK-Verfahren nicht übernommen wurden. Es wurden keine Massnahmen in das ordentliche Asylverfahren aufgenommen. Einige Massnahmen, wie eine Verkürzung des EVZ-Verfahrens und eine möglichst schnelle Unterbringung in den Kantonen werden bereits heute im Rahmen der Reorganisation des Asylwesens mit der Einführung des beschleunigten Asylverfahrens angestrebt.

Frage 10 (Wirkungen der vorgelagerten Integrationsmassnahmen): Wie beeinflussen die Massnahmen des SEM zur Vorbereitung der Integration die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen?

Die Ergebnisse weisen darauf hin, dass die vorgelagerte Information und Orientierung der Flüchtlinge insgesamt eine positive Wirkung auf den Aufnahmeprozess hatten. Als besonders wichtig wurden die im Voraus abgegebenen kantonsspezifischen Informationen an die Flüchtlinge beurteilt sowie die Vorinformation der Kantone und die erweiterte medizinische Untersuchung. Ebenfalls wird eine möglichst kurze Aufenthaltsdauer im EVZ als sinnvoll beurteilt, wobei teilweise auch Alternativen zum EVZ (wie Direktunterbringung) bevorzugt werden. Die Abschätzung der Integrationsbereitschaft in den Anhörungen sowie die integrationssensitive Kantonzuteilung entfalteten nach Ansicht der Mehrheit der Befragten keine spürbaren Wirkungen respektive führten weder zu einer Erleichterung noch zu einer Erschwerung der Aufnahme.

Frage 11 (Informationen an Pilotkantone): Verfügten die Pilotkantone rechtzeitig über alle relevanten Informationen und waren sie adäquat auf die Flüchtlinge und deren besondere Bedürfnisse vorbereitet?

Die Pilotkantone hätten die Detailinformationen über die Flüchtlinge rund zwei Monate vor Ankunft erhalten sollen. In der Praxis erhielten sie die Informationen rund ein Monat vor Ankunft der Flüchtlinge, was als zu spät empfunden wurde, vor allem für die Vorbereitung der Schulen und die Wohnungssuche. Die Vorinformationen erleichterten den Kantonen die Vorbereitung der Wohnsituation, die Planung mit Gemeinden und Schulen sowie die Vorbereitung medizinischer Behandlung. Genauere Informationen zum Pflegebedarf der Flüchtlinge wurden gewünscht.

Frage 12 (Informationen an die Flüchtlinge): Wurden die Flüchtlinge klar und ausführlich informiert über die Etappen des Aufnahmeverfahrens und die Umsiedlung in die Schweiz?

Der Informationsstand der Flüchtlinge zum Aufnahmeverfahren wird als sehr unterschiedlich beurteilt. Als erschwerend für den Aufnahmeprozess wird die teilweise übersteigerten und realitätsfremden Erwartungen der Flüchtlinge an das Leben in der Schweiz wahrgenommen. Teilweise wird eine ungenügende Information der Flüchtlinge als Grund für diese Anspruchshaltung identifiziert. Teilweise wird die unrealistische Anspruchshaltung aber als systembedingt wahrgenommen und somit kaum möglich zu verhindern. Flüchtlinge würden sich auch selbst informieren, gewisse Dinge nicht oder falsch verstehen. Lücken in der Information und Orientierung der Flüchtlinge von Seiten des SEM wurden insbesondere hinsichtlich der Dauer, der Bedingungen und der geltenden Regeln im Rahmen des EVZ-Aufenthalts ausgemacht. Insgesamt werden die im Voraus abgegebenen Informationen an die Flüchtlinge im Resettlement-Programm aber als wichtig beurteilt, auch wenn damit nicht sichergestellt werden kann, dass die Erwartungshaltung der Flüchtlinge so weit wie möglich der Realität entspricht.

Basierend auf den Evaluationsergebnissen sowie den Schlussfolgerungen der Evaluation haben wir Empfehlungen für eine Weiterführung und Institutionalisierung einer schweizerischen Aufnahmepraxis abgeleitet.

4.1 STRATEGISCHE EBENE

Folgende Empfehlungen betreffen übergeordnete und konzeptionelle Aspekte des Programms Resettlement und richten sich daher in erster Linie an die strategischen Verantwortlichen des Resettlement-Programms.

4.1.1 KONZEPT

Empfehlung 1: Jährliche Aufnahmequoten einführen

Wir empfehlen, dass die Schweiz statt mehrjährigen Aufnahmequoten feste Jahresquoten festlegt. Dies würde die Planung des UNHCR bei der Dossierauswahl, die Planung des EVZ-Aufenthalts sowie die Aufnahme durch die Pilotkantone vereinfachen.

Empfehlung 2: Programm gegenüber weiteren Ländern öffnen

Seit dem Wiedereinstieg der Schweiz in die Kontingentspolitik des UNHCR im Jahr 2013 besteht die Zielgruppe aus vom Syrienkonflikt betroffenen Flüchtlingen. Aus Sicht des Evaluationsteams ist zu prüfen, inwiefern das Resettlement-Programm der Schweiz für eine Aufnahme aus weiteren Ländern geöffnet werden sollte. Der jährliche Bericht des UNHCR zum weltweiten Neuansiedlungsbedarf²² könnte hier als Richtschnur dienen.

Empfehlung 3: Auswahlkriterien konkretisieren und abstimmen

Wir empfehlen, dass das SEM die Aufnahmekriterien Schutzbedürfnis und Integrationsbereitschaft weiter konkretisiert und amtsintern abstimmt, um eine einheitliche Anwendung der Kriterien in den Anhörungen und Entscheidungsprozessen sicherzustellen. Insbesondere sollte aus Sicht des Evaluationsteams schriftlich festgehalten werden, mithilfe welcher Aspekte der Integrationsaspekt erhoben wird und welches Gewicht dem Kriterium bei der Entscheidung im Verhältnis zum Kriterium „Schutzbedürfnis“ zukommt. Aus Sicht des Evaluationsteams soll das Schutzbedürfnis eine übergeordnete Rolle innehaben.

Empfehlung 4: Kommunikations-/Medienkonzept entwickeln

Wir empfehlen, die Regeln sowie den Inhalt der Kommunikation des Resettlement-Programms gegenüber den SEM-externen Akteuren (z.B. Kantonen) sowie gegenüber der breiten Öffentlichkeit zu schärfen. Ein Hauptfokus sollte darauf liegen, wie die Ziele des Programms kommuniziert werden und Resettlement gegenüber anderen Programmen abgegrenzt werden kann. Zudem müsste der Handlungsspielraum der invol-

²² Vgl. UNHCR projected global resettlement needs 2018: <<http://www.unhcr.org/protection/resettlement/593a88f27/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2018.html>>, Zugriff am 16. August 2017.

vierten Akteure bei der Kommunikation mit Medien geklärt werden (z.B. Interviews durch Kantonsvertretende oder Flüchtlinge im Resettlement-Programm).

4.1.2 ORGANISATION

Empfehlung 5: SEM-interne Organisation prüfen

Wir empfehlen, dass das SEM für die Weiterführung des Resettlement-Programms prüft, wie die Funktionen und Zuständigkeiten im Resettlement-Prozess SEM-intern am besten zu definieren sind. Insbesondere soll der Einbezug der Sektion SEI sichergestellt werden (z.B. bei der Definition und Anwendung des Kriteriums Integrationsbereitschaft im Auswahlverfahren oder bei der integrationssensitiven Kantonszuteilung).

- Eine erste Option wäre der Aufbau einer Sektion „Resettlement“ mit Mitarbeitenden aus unterschiedlichen Sektionen wie AOU, SEI und IV. Diese Variante ermöglicht eine Spezialisierung der Mitarbeitenden auf die Resettlement-Arbeit und sichert den optimalen Einbezug von Kompetenzen aus dem Asyl- und dem Integrationsbereich.
- Eine zweite Option wäre die Beibehaltung der jetzigen Aufbauorganisation. Dabei soll aus Sicht der Evaluation der Stärkung der sektionsübergreifenden Koordination in Betracht gezogen werden. Dies könnte die Kontinuität des Programms und eine gute Zusammenarbeit über die involvierten Abteilungen und Sektionen hinaus fördern und sicherstellen.

Empfehlung 6: Auswahl von EVZ für das Resettlement-Programm

Eine verkürzte Dauer der EVZ-Phase scheint vor allem dann gewährleistet, wenn der EVZ-Betrieb eine gewisse Grösse aufweist sowie die notwendigen personellen Ressourcen und die räumliche Infrastruktur zur Verfügung stehen. Da die Aufenthaltsdauer in den EVZ aus Sicht des Evaluationsteams sieben bis maximal zehn Tagen dauern sollte, empfehlen wir, eine begrenzte Auswahl von geeigneten EVZ für das Resettlement-Programm zu prüfen, die zusätzlich zum ordentlichen Asylbetrieb Flüchtlinge aus dem Resettlement-Programm unterbringen sollen. In diesen EVZ soll in die Sensibilisierung des EVZ-Personals investiert werden (vgl. auch Empfehlung 12).

4.2 OPERATIVE EBENE

Nachfolgende Empfehlungen richten sich an die operativen Umsetzungsverantwortlichen im SEM der Phase 1 und 2 des Resettlement-Programms.

4.2.1 PHASE I (AUSWAHL UND AUSREISE)

Empfehlung 7: Organisation des Auswahlverfahrens prüfen

- *Einbezug der Sektion SEI:* Wie bereits beschrieben, empfiehlt das Evaluationsteam, die Sektion SEI bei der Konzipierung von Fragen zur Beurteilung des Integrationsaspekts sowie bei heiklen/umstrittenen Entscheidungen miteinzubeziehen. Die im SEM vorhandenen Kompetenzen im Bereich Integration sollten systematisch abgeholt und sichergestellt werden.

- *Aufzeichnung der Anhörungen:* Alle Anhörungen vor Ort sollen aufgezeichnet werden. Damit können die Protokolle bei Bedarf ergänzt und die Nachvollziehbarkeit für Dritte gewährleistet werden.
- *Anhörungen vor Ort/Videoanhörungen:* Wir empfehlen, Anhörungen vor Ort zu bevorzugen, ausser wenn dies aufgrund der Sicherheitslage vor Ort nicht möglich ist. Falls Videoanhörungen durchgeführt werden, ist zu prüfen, wie die Durchführung von Identifikationsmassnahmen und Sicherheitsprüfungen gewährleistet werden kann.
- *Einbezug des fedpol:* Wir empfehlen, abzuklären, inwiefern Sicherheitsspezialisten/-innen des fedpol an den Auswahlmissionen vor Ort teilnehmen sollten, um Sicherheitsaspekte abzuklären.

Empfehlung 8: Vertiefte Reflexion der Flüchtlinge sichern

Wir empfehlen, zu prüfen, wie den Flüchtlingen zwischen den Anhörungen durch das SEM und den unmittelbar vor Ausreise stattfindenden PDO mehr Zeit und Informationen für ihre endgültige Entscheidung zur Umsiedlung in die Schweiz zur Verfügung gestellt werden kann. Beispielsweise könnte durch das SEM oder die IOM eine Person eingesetzt werden, welche nach den Anhörungen den Flüchtlingen auf Fragen zur Schweiz und der Schweizerischen Aufnahmepraxis Auskunft geben kann. Dies soll dazu beitragen, dass bei den Flüchtlingen eine höhere Entscheidungssicherheit vorhanden ist und Fälle vermieden werden, in denen Flüchtlinge die Umsiedlung rückgängig machen möchten.

Empfehlung 9: Orientierung vor Einreise (PDO) weiterentwickeln

Wir empfehlen, dass alle Flüchtlinge eine Orientierung erhalten, wenn vor Ort nicht möglich, beispielsweise durch Videokonferenzen. Weiter sollte aus Sicht der Evaluation der Fokus der PDO auf Informationen zum Aufnahmeprozess, insbesondere zu den unmittelbar nächsten Schritten (Erstunterbringung in den EVZ sowie in den kantonalen Unterkünften und Wohnungen) liegen. Wichtig ist aus Sicht des Evaluationsteams auch die Vermittlung von kantonsspezifischen Informationen, welche der Kanton im Voraus ans SEM liefern muss. Eine mehrmalige Wiederholung der Informationen zu verschiedenen Zeitpunkten des Aufnahmeprozesses kann deren Wirkung verstärken. Schliesslich ist der Einbezug von Erfahrungen bisheriger Flüchtlinge im Resettlement-Programm (z.B. mittels Videobotschaften) zu prüfen.

Empfehlung 10: Frühzeitige Vorinformation an die Kantone sichern

Wir empfehlen, den Kantonen möglichst frühzeitig Informationen zu den Flüchtlingen zukommen zu lassen (d.h. 2 bis 3 Monate vor Einreise der Flüchtlinge). Von den Kantonen als wichtig beurteilte Informationen sind der Gesundheitszustand sowie der medizinische Betreuungsbedarf der Personen, Informationen zu den schulpflichtigen Kindern (Alter, Sprache, Bildung), in der Schweiz vorhandene Familienmitglieder sowie spezifische Wohnbedürfnisse der Personen.

4.2.2 PHASE 2 (ANKOMMEN)

Empfehlung 11: Verkürzte EVZ-Phase und Direktunterbringung beibehalten

Wir empfehlen, die Erstunterbringung im EVZ grundsätzlich beizubehalten, sie jedoch so kurz wie möglich zu gestalten (7 bis maximal 10 Tage). Der Fokus der EVZ soll auf den erweiterten medizinischen Untersuchungen und der Durchführung der BzP liegen. Falls der jeweilige Kanton einverstanden ist, sollen auch weiterhin Direktunterbringungen (ohne EVZ-Aufenthalt) ermöglicht werden. Zudem empfehlen wir, in den EVZ keine „Integrationstage“ mit Diskussionen zu integrationssensitiven Themen durchzuführen, sondern diese auf einen späteren Zeitpunkt in den Kantonen zu verschieben.

Empfehlung 12: Konflikte im EVZ vorbeugen

Um Konflikte in den EVZ vorzubeugen, empfehlen wir einerseits, die Flüchtlinge im Resettlement-Programm ausführlich und wiederholt zu den Regeln und Bedingungen im EVZ aufzuklären. Andererseits sollen die Mitarbeitenden des EVZ (inkl. Securitas) im Voraus über die Ziele des Resettlement-Programms sowie über den Status der Flüchtlinge im Resettlement-Programm informiert und sensibilisiert werden. So kann das Verständnis für die Situation auf beiden Seiten erhöht werden. Aus Sicht des Evaluationsteams macht es Sinn, die Flüchtlinge im Resettlement-Programm wenn möglich in separaten Zimmern (Familien-/Einzelzimmern) unterzubringen. Auf ein umfangreiches Spezialprogramm (z.B. Ausflüge), an welchen ausschliesslich Flüchtlinge im Resettlement-Programm teilnehmen können, soll weitgehend verzichtet werden. Ob und zu welchem Zeitpunkt die Asylsuchenden im EVZ über das Resettlement-Programm informiert werden sollen, ist der Einschätzung der EVZ-Leitung zu überlassen.

4.2.3 SENSIBILISIERUNG UND QUALITÄTSSICHERUNG

Empfehlung 13: Sensibilisierung und gemeinsames Verständnis fördern

Wir empfehlen, dass das SEM die involvierten Akteure bezüglich der Ziele und dem Ablauf des Resettlement-Programms informiert und sensibilisiert (Ziele des Programms, Auswahlkriterien, Auswahlmissionen, Inhalt der PDO). Hier sollte auch das UNHCR und die IOM einbezogen werden. Unter anderem müsste darauf aufmerksam gemacht werden, dass das Schutzbedürfnis ein Hauptkriterium für die Auswahl ist, und dass die Integrationsbereitschaft eine untergeordnete Rolle spielt. Gegenseitiger Austausch und Besuche unter den beteiligten Akteuren können ein gemeinsames Verständnis für das Resettlement-Programm fördern (z.B. Besuche der Kantonsvertretenden bei PDO).

Empfehlung 14: Wissenstransfer sichern

Wie im Pilotprojekt eingeführt, empfehlen wir in der Weiterführung des Resettlement-Programms regelmässig mit den involvierten Akteuren auf Seiten des SEM (inkl. EVZ-Verantwortliche) wie auch mit den Verantwortlichen auf Seite der Kantone ein Austausch zum Aufnahmeprozess durchzuführen zum Beispiel in Form eines Workshops. So können kantonsspezifische Erfolgskriterien und Herausforderungen definiert sowie Verbesserungspotenzial angesprochen werden.

ANHANG

LISTE DER INTERVIEWPARTNER/-INNEN

Name	Organisation
Bundesebene	
Gerber Adrian	SEM, Leiter Abteilung Integration
Clerc Alexandra	SEM, Abteilung Integration, Sektion Entwicklung Integration
Monte Loredana	SEM, Abteilung Integration, Sektion Entwicklung Integration, ehem.
Keller David	SEM, Leiter Abteilung EVZ
Lindt Meinrad	SEM, Abteilung EVZ, Sektion Aufnahmeorganisation und Unterbringung
Schläpfer Irina	SEM, Abteilung EVZ, Sektion Asylverfahren 3
Abraha Mary-Jorda	SEM, Abteilung EVZ, Sektion Aufnahmeorganisation und Unterbringung
Baumann Christian	SEM, Abteilung Einreise, Leiter Sektion Identifikation und Visumkonsultation
Vonlanthen Urs	SEM, Abteilung Einreise, Sektion Identifikation und Visumkonsultation
Hürlimann Felix	SEM, Abteilung EVZ, EVZ Altstätten, ehem.
Neuwirth Alexander	Medizinische Untersuchung im EVZ Altstätten
Drai Schwager Patricia	SEM, Abteilung EVZ, EVZ Basel
Bagnoud Florence	SEM, Abteilung EVZ, EVZ Vallorbe/Perreux
Marenco Patrice	Medizinische Untersuchung im EVZ Vallorbe/Perreux
Externe Partner	
Jossi Barbara	EDA, Schweizerische Botschaft im Libanon, ehem.
Heuschmann Sylvie	IOM Bern
Niederberger Selina	UNHCR, Büro für die Schweiz und Liechtenstein, ehem.
Pilotkantone	
Lüönd Eveline	Kanton Uri, Ansprechstelle Integration, ehem.
Hochreutener Roger	Kanton St. Gallen, Vereinigung der St. Gallischen Gemeindepräsidenten VSGP (ehem. Geschäftsführer)
Gerber Simon	Kanton Luzern, Dienststelle Soziales und Gesellschaft
Rossi Rolf	Kanton Basel-Landschaft, Sozialamt
Birk Anne	Kanton Solothurn, Amt für soziale Sicherheit
Kunz Andi	Kanton Schaffhausen, Sozialamt
Nadine Mudry	Kanton Genf, Direction générale de l'action sociale
Jambers Christophe/ Heiniger Sonia	Kanton Wallis, Service de l'Action sociale

Legende: EDA = Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, EVZ = Empfangs- und Verfahrenszentrum, IOM = Internationale Organisation für Migration, SEM = Staatssekretariat für Migration, UNHCR = UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge.