

# Swiss Refugee Partnership:

*Eine neue Zulassungspolitik im  
Schweizer Asylwesen*

*foraus-Diskussionspapier Nr. 38 / Februar 2019*  
Programm Migration

Die Schweizer Asylpolitik fluktuiert zwischen humanitärer Solidarität und politischer Abwehrreflexe. Gegenwärtig gelangen Geflüchtete meist durch irreguläre Flucht in die Schweiz, wobei deren Aufnahme die Bevölkerung spaltet. Um dieses Dilemma der Schweizer Asylpolitik zu adressieren, schlagen die *foraus*-AutorInnen ein neues Zulassungsmodell für Resettlement-Flüchtlinge vor. Dabei sollen Privatpersonen und zivilgesellschaftliche Organisationen die Aufnahme von Geflüchteten mitgestalten können, indem sie eine Partnerschafts-Vereinbarung zur Aufnahme und Begleitung einer geflüchteten Person unterzeichnen. Die PartnerInnen setzen private Ressourcen dafür ein und können damit aus Eigeninitiative für die Bereitstellung von humanitärem Schutz beitragen. Das Modell der Swiss Refugee Partnership besitzt das Potential, die politische Legitimität sowie die demokratische Akzeptanz der Schweizer Asylpolitik zu stärken. Das Modell festigt die Input-Legitimität durch die Erweiterung der Mitgestaltungsmöglichkeiten der Bevölkerung und der Zivilgesellschaft sowie durch die stärkere Verknüpfung der Zulassungspolitik mit der Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung. Gleichzeitig wird die Output-Legitimität gestärkt, indem ein gezielterer Schutz besonders verletzlicher Personen mit ausgewiesenem Schutzbedarf ermöglicht wird und Geflüchtete in der Schweiz verbesserte Integrationsperspektiven erhalten. Es findet ein besseres Matching zwischen Geflüchteten und Aufnehmenden statt: Jene die Schutz brauchen kommen dorthin, wo sie auf Offenheit und Unterstützung zählen können. Mit dem Modell einer Swiss Refugee Partnership lässt sich die Resettlement-Politik der Schweiz stärker institutionalisieren und flexibilisieren. Die Swiss Refugee Partnership erweitert die humanitären Kapazitäten der Schweiz und minimiert die Belastungen für die Gesamtgesellschaft. Dadurch verspricht das Modell eine substanzielle Innovation jenseits des etablierten Konflikts zwischen Abschottung und Willkommenskultur.

La politique suisse en matière d'asile oscille entre solidarité humanitaire et réflexes de défense politiques. À l'heure actuelle, les réfugiés arrivent en Suisse surtout par des voies irrégulières, et leur accueil divise la population. Afin de résoudre ce dilemme de la politique suisse en matière d'asile, les auteur·e·s du *foraus* propose un nouveau modèle d'admission de réfugiés en vue de leur réinstallation. Des individus et des organisations de la société civile pourraient participer à l'accueil de réfugiés en signant un accord de partenariat pour l'accueil et l'accompagnement d'une personne réfugiée. Les partenaires en question utiliseraient à cette fin des ressources privées et pourraient ainsi contribuer de leur propre initiative à la protection humanitaire. Le modèle du « Swiss Refugee Partnership » présente l'avantage de renforcer la légitimité politique et l'acceptation démocratique de la politique suisse en matière d'asile. Ce modèle conforte la légitimité des processus (« input legitimacy ») en élargissant la participation active de la population et de la société civile et en liant plus étroitement la politique d'admission à la capacité d'accueil de la population d'accueillir les réfugiés. Cela renforce simultanément la légitimité des résultats (« output legitimacy »), en permettant une protection plus ciblée des personnes particulièrement vulnérables avec un besoin de protection démontré et en offrant aux réfugiés de meilleures perspectives d'intégration en Suisse. Il en résulte un meilleur appariement entre réfugiés et leurs hôtes. Ceux qui ont besoin de protection aboutissent là où ils peuvent compter sur un esprit d'ouverture et un soutien. Le modèle d'un « Swiss Refugee Partnership » permet d'institutionnaliser davantage et de flexibiliser la politique de réinstallation de la Suisse. Par conséquent, les capacités humanitaires de la Suisse sont étendues, tandis que les charges pour la société dans son ensemble sont minimisées. Ce modèle promet donc une innovation substantielle au-delà du conflit existant entre isolement et culture d'accueil.

# AutorInnen



**Stefan Brantschen**

Stefan Brantschen arbeitet zurzeit als Mercator Fellow für internationale Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit. Zuvor war er bei einer kantonalen Migrationsbehörde tätig. Er besitzt einen Master in International Affairs des Institut de hautes études internationales et du développement in Genf.



**Nathalie Faoro**

Nathalie Faoro arbeitet als Assistentin im Bereich Migration und als Koordinatorin im Mentoringprogramm «Perspektive Arbeit» beim Schweizerischen Roten Kreuz Kanton Zürich. Sie besitzt einen Master in Comparative and International Studies (joint degree ETH Zurich and University of Zurich).



**Philipp Lutz**

Philipp Lutz ist Programmleiter Migration beim Think Tank *foraus* und Doktorand in Politikwissenschaft an der Universität Bern. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der vergleichenden Migrationspolitik und dem politischen Verhalten.



**Lea Portmann**

Lea Portmann ist Doktorandin am Politikwissenschaftlichen Seminar der Universität Luzern. Ihre Forschungsinteressen liegen in den Bereichen Diskriminierung bei Wahlen, Minderheiten und Migrationspolitik.



**Flurina Wäspi**

Flurina Wäspi ist Masterstudentin am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern. Neben der Arbeit als Hilfswerksvertreterin beim Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen ist sie seit längerer Zeit freiwillig im Bereich der Migrationspolitik engagiert.

# Impressum

## **Zitieren:**

Brantschen, S., Faoro, N., Lutz, P., Portmann, L., and Wäspi, F. (2019). *Swiss Refugee Partnership: Eine neue Zulassungspolitik im Schweizer Asylwesen, Diskussionspapier Nr. 38*. Zürich: *foraus* – Forum Aussenpolitik.

## **Danksagung:**

Das vorliegende Diskussionspapier hat von wertvollen Inputs und Rückmeldungen zu früheren Textversionen profitiert. Für kritische Rückmeldungen danken wir verschiedenen Personen aus Behörden, internationaler und zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie aus der Wissenschaft. Mit ihren fachkundigen Kommentaren haben sie wesentlich zu dieser Publikation beigetragen. Ebenso möchten wir den Teilnehmenden des Hackathon for Humanity vom 24.-26. November 2017 in Genf unseren Dank aussprechen. Ausserdem bedanken wir uns bei der *foraus*-Geschäftsstelle für die administrative Unterstützung und die sprachliche Überarbeitung.

## **Disclaimer:**

Das vorliegende Diskussionspapier des *foraus*-Programms Migration gibt die persönliche Meinung der AutorInnen wieder und entspricht nicht zwingend derjenigen des Vereins *foraus*.

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Problemanalyse</b> .....	<b>3</b>
2.1 Die Aufnahmestaaten.....	3
2.2 Die Geflüchteten.....	4
2.3 Die Zivilgesellschaft und die Bevölkerung .....	5
<b>3. Ziele einer neuen Resettlement-Politik</b> .....	<b>6</b>
<b>4. Neues Zulassungsmodell: Swiss Refugee Partner-</b> <b>ship</b> .....	<b>8</b>
4.1 Wer: Zulassungskriterien.....	8
4.2 Wie: Das Matching.....	9
4.3 Was: Die Partnerschaft.....	9
<b>5. Vorteile</b> .....	<b>12</b>
<b>6. Schlussfolgerungen</b> .....	<b>14</b>

# Inhaltsverzeichnis

# 1. Einleitung

Weltweit sind rund 68.5 Millionen Menschen auf der Flucht.<sup>1</sup> Viele Geflüchtete befinden sich unter prekären Umständen in Krisenregionen. Der Zugang zu humanitärem Schutz in einem stabilen Land, das ihnen eine neue Perspektive in Würde und Sicherheit bieten könnte, bleibt den meisten verwehrt. Gleichzeitig ist in der Schweiz und anderen europäischen Ländern das Unbehagen gross über die irreguläre Einreise von schutzsuchenden Menschen. Humanitäre Solidarität steht den Sorgen um fiskalische Belastungen und politische Akzeptanz gegenüber. Die Politik sucht nach wirkungsvollen Konzepten, um einerseits humanitären Schutz zu gewährleisten und andererseits die Interessen des Aufnahmelandes und die demokratische Akzeptanz der Asylpolitik sicherzustellen.

**Humanitäre Solidarität steht den Sorgen um fiskalische Belastungen und politische Akzeptanz gegenüber.**

**Der Schlüssel dazu liegt im Einbezug der Zivilgesellschaft in den Aufnahmeentscheid.**

Ein Ansatz gewinnt zunehmend an Beliebtheit und Bedeutung in der Asylpolitik westlicher Staaten: die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen.<sup>2</sup> Dabei wird besonders verletzlichsten Personen, deren Schutzbedürftigkeit bestätigt

ist, die sichere und reguläre Einreise ermöglicht. Dadurch entfällt die irreguläre Einreise sowie das Asylverfahren im Aufnahmeland und die Geflüchteten können sich ab dem ersten Tag vollumfänglich dem Aufbau einer neuen Lebensperspektive widmen. Obwohl sich eine wachsende Zahl von Staaten im Resettlement engagiert, steigt die Lücke zwischen dem Bedarf an Resettlement-Plätzen und der Aufnahmebereitschaft der Staaten.<sup>3</sup> Weniger als

ein Prozent der Geflüchteten erhält die Möglichkeit auf ein Resettlement in einem sicheren Land.<sup>4</sup> Im Jahr 2013 hat die Schweiz entschieden, wieder eine eigene Resettlement-Politik aufzunehmen. Der Bundesrat hat seither mehrere Resettlement-Kontingente beschlossen, so zuletzt im Dezember 2016 durch die Aufnahme von 2000 geflüchteten Opfer des Syrienkonflikts.<sup>5</sup> In Teilen

der Bevölkerung stösst eine solche Aufnahme jedoch auf Ablehnung und regelmässig entbrennt politischer Streit über den Umfang von Resettlement-Kontingenten. So lehnt die SVP die Resettlement-Politik kategorisch ab.<sup>6</sup> Verschiedenen Nichtregierungsorganisationen geht jedoch die aktuelle Praxis zu wenig weit und sie fordern die Aufnahme von jährlich mind-

1 <http://www.unhcr.org/news/stories/2018/6/5b222c494/forced-displacement-record-685-million.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

2 Die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen, inklusive «private sponsorship» Modell, an welches die im Folgenden präsentierte Policy-Idee angelehnt ist, wird beispielsweise von den Vereinten Nationen oder der OECD empfohlen, <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-12.pdf> (aufgerufen am 17.09.2018). Schweizer ParlamentarierInnen haben bereits mehrfach Vorstösse eingereicht, welche die Prüfung eines «private sponsorship» von Resettlement-Flüchtlingen für die Schweiz verlangen. Für eine Übersicht zu den Resettlement-Policies europäischer Staaten siehe <http://www.know-reset.eu/> (aufgerufen am 17.09.2018).

3 UNHCR (2018) Projected resettlement needs 2019, available at <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

4 <http://www.unhcr.org/resettlement.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

5 <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-64885.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

6 <https://www.svp.ch/news/artikel/medienmitteilungen/asylpolitik-gegen-die-bevoelkerung/> (aufgerufen am 17.09.2018).

estens 10'000 Resettlement-Flüchtlingen.<sup>7</sup> Trotz wachsenden gesellschaftlichen und politischen Interessen an Resettlement, erfolgt die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen in der Schweiz noch immer ad-hoc und auf Basis umstrittener politischer Exekutiv-Entscheidungen. Es wäre an

### Was ist Resettlement?

«Der Begriff bezeichnet die dauerhafte Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat, der ihnen vollen Flüchtlingschutz gewährt und ihnen die Möglichkeit bietet, sich im Land zu integrieren.»

UNHCR<sup>8</sup>

der Zeit, die politischen Prozesse zur Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen zu reformieren und die Instrumente der Schweizer Resettlement-Politik so zu entwickeln, dass ihr Potential für die Gewährung von humanitärem Schutz voll ausgeschöpft werden kann. In diesem Diskussionspapier schlagen die *foraus*-AutorInnen ein neues Zulassungssystem für Resettlement-Flüchtlinge vor. Das neue

System erweitert die Kapazitäten der Schweizer Asylpolitik, sorgt für eine effiziente Integration von Geflüchteten und erhöht gleichzeitig die politische Legitimität der Aufnahmepraxis. Der Schlüssel dazu liegt im Einbezug der Zivilgesellschaft in den Aufnahmeentscheid. Privatpersonen und zivilgesellschaftliche Organisationen übernehmen Verantwortung für die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen, indem sie einen Partnerschaftsvertrag unterzeichnen: Sie übernehmen Verantwortung bei der Aufnahme von Geflüchteten und können damit einen aktiven Beitrag zur humanitären Verantwortung der Schweiz leisten. Diese innovative Gestaltung des Zulassungsverfahrens von Geflüchteten eröffnet einen neuen Weg für die Schweizer Asylpolitik, welche zwischen Solidaritätsbekundungen und Überfremdungsängsten fluktuiert. Als Land mit einer langen humanitären Tradition, einer direktdemokratischen Entscheidungskultur, einer besonders aktiven Zivilgesellschaft und Bereitschaft, sich freiwillig zu engagieren, ist die Schweiz prädestiniert für das im Folgenden präsentierte Modell einer Swiss Refugee Partnership.

---

7 <https://www.zuflucht.jetzt/> (aufgerufen am 17.09.2018).

8 <http://www.unhcr.org/dach/ch-de/was-wir-tun/resettlement-und-aufnahme> (aufgerufen am 17.09.2018).

## 2. Problemanalyse

Fluchtbewegungen nach Europa finden heute mehrheitlich irregulär via Land- und Seeweg statt. Ein regulärer und sicherer Zugang zu humanitärem Schutz bleibt den meisten Geflüchteten verwehrt. Diese Situation stellt Aufnahmestaaten, Geflüchtete sowie Zivilgesellschaft und Bevölkerung in den Aufnahmestaaten vor weitreichende Probleme.

### 2.1 Die Aufnahmestaaten

Da ein grosser Teil der Fluchtbewegungen nach Europa auf irregulärem Weg erfolgt, findet die Einreise meist unkontrolliert und mit Hilfe von Schleppern statt. Nach Angaben der EU-Grenzschutzbehörde Frontex wurden in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt 2.3 Millionen irreguläre Einreisen an den EU-Aussengrenzen verzeichnet.<sup>9</sup> In vielen Fällen werden Geflüchtete, trotz gegenteiliger Bestimmungen im Dubliner Übereinkommen, erst in dem Land behördlich registriert, in welchem sie Asyl beantragen möchten.<sup>10</sup> Dadurch haben die Staaten beschränkte Kontrolle über die Einreise und den Aufenthalt von Geflüchteten.

Fluchtbewegungen lassen sich nur zu einem gewissen Grad steuern und sind auch durch strukturelle Faktoren bestimmt, die weitgehend ausserhalb der politischen Gestaltungsmacht der Schweizer Asylpolitik liegen.<sup>11</sup> Dementsprechend variieren die Flüchtlingszahlen innerhalb eines Jahres und von Jahr zu Jahr deutlich. So wurden im

9 <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20170629STO78630/eu-fluchtlingskrise-zahlen-und-fakten> (aufgerufen am 17.09.2018).

10 <http://www.foraus.ch/#!/themen/c/content-6207-Ge-fangen-im-DublinDilemma> (aufgerufen am 17.09.2018).

11 Thielemann, E. R. (2012). How effective are national and EU policies in the area of forced migration? Refugee Survey Quarterly, 31(4):21–37.

Jahr 2017 in der Schweiz rund 33.5% weniger Asylgesuche gestellt als noch im Vorjahr.<sup>12</sup> Schwankungen dieser Grössenordnung stellen die Aufnahmestaaten vor Probleme in der Bereitstellung von Ressourcen und erzeugen kostspielige Anpassungen bei Personal und Infrastruktur.<sup>13</sup>

Die Geflüchteten, welche irregulär in den europäischen Raum einreisen, unterscheiden sich erheblich in ihrer Herkunft und ihren Fluchtgründen. Die Aufnahmestaaten werden so vor die schwierige Aufgabe gestellt, zu entscheiden, welche Geflüchteten unter den Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention fallen und welche nicht. Hierfür müssen kostspielige und oftmals langwierige Asylverfahren durchgeführt werden.<sup>14</sup> Rückschaffungen abgelehnter Asylbewerber sind teuer und in vielen Fällen nicht realisierbar. Als Reaktion auf grosse humanitäre Krisen hat die Schweiz in der Vergangenheit regelmässig an internationalen Resettlement-Programmen teilgenommen.<sup>15</sup> Trotz ihrer langen humanitären Tradition und ihrer Sonderrolle als Depositarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention ist die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlings in der Schweiz wenig institutionalisiert und die zur Verfügung stehenden Instrumente sind entsprechend unterentwickelt. Die Aufnahme

12 <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/public-service/statistik/asylstatistik/2017/faktenblatt-asylstatistik-2017-d.pdf> (aufgerufen am 17.09.2018).

13 Beispielsweise sorgten Überkapazitäten in den Asylzentren des Bundes im letzten Jahr für Pro-Kopf-Kosten, die den vom Staatssekretariat für Migration budgetierten Richtwert um mehr als die Hälfte überschritten, <https://www.tagesanzeiger.ch/sonntagszeitung/tiefe-asyl-zahlen-fuehren-zu-neuen-problemen/story/27223159?track> (aufgerufen am 17.09.2018).

14 Ab dem 1. März 2019 werden schweizweit neue, beschleunigte Asylverfahren eingeführt (siehe <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2018/2018-06-080.html>, aufgerufen am 17.09.2018).

15 So wurden in der Vergangenheit u.a. Flüchtlingsgruppen aus Ungarn, Tibet, Indochina (Boat People), Chile, Irak, Sudan, Tunesien und Ex-Jugoslawien via Resettlement-Programm (ehem. Kontingentspolitik) aufgenommen.

erfolgt einzig auf Grundlage bundesrätlicher ad-hoc-Entscheide.<sup>16</sup> Zudem werden solche Bundesratsbeschlüsse nicht selten von öffentlicher Kritik und politischen Auseinandersetzungen über die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung begleitet. Dadurch leidet die politische Legitimität und die demokratische Akzeptanz der Asylpolitik.

## 2.2 Die Geflüchteten

Von den Millionen Menschen, die sich weltweit auf der Flucht befinden, sucht eine grosse Mehrheit im eigenen oder in einem benachbarten Land Schutz. Rund 84% aller Geflüchteten werden von Entwicklungsländern aufgenommen.<sup>17</sup> Dort befinden sich Geflüchtete nicht selten unter prekären Bedingungen in überfüllten Flüchtlingslagern und werden Opfer von Ausbeutung und Missbrauch. In dieser würde- und perspektivlosen Situation sitzen sie vielfach über Jahre oder gar Jahrzehnte fest.<sup>18</sup> Eine Alternative bietet die irreguläre und mit grossen Risiken verbundene Flucht nach Europa. Die Schutzsuchenden begeben sich dabei auf lange und gefährliche Routen, um in einem sicheren und stabilen Land Schutz zu finden. Vielfach geben sie dafür ihr gesamtes Vermögen an Schlepper-

**Aktuell übersteigt jedoch die Nachfrage nach Resettlement das Angebot bei Weitem.**

banden und kriminelle Organisationen.<sup>19</sup> Zudem haben gerade besonders verletzte Personen oftmals nicht die finanziellen und körperlichen Ressourcen, um auf diesem Weg humanitären Schutz zu erlangen.

Sind die schutzbedürftigen Personen einmal in Europa angekommen, warten sie oft über Monate und Jahre hinaus auf ihren Asylentscheid. Die lange Wartezeit sowie die Ungewissheit betreffend die eigene Zukunft wirken vielfach zermürbend und fördern psychische und physische Leiden. Die Aussichten auf eine erfolgreiche Integration im Aufnahmestaat nehmen mit zunehmender Länge der Asylverfahren ab, wobei insbesondere die ersten Monate im Aufnahmestaat für eine gelungene Integration entscheidend sind.<sup>20</sup>

Angesichts dieser Herausforderungen bietet Resettlement einen alternativen Zugang zu humanitärem Schutz. Aktuell übersteigt jedoch die Nachfrage nach Resettlement das Angebot bei Weitem. Das UNHCR, welches den Grossteil der Resettlement-Selektion organisiert, schätzt, dass im Jahr 2017 rund 1.2 Millionen Resettlement-Kandidaturen 75'000 angebotenen Resettlement-Plätzen gegenüberstanden.<sup>21</sup> Für das Jahr 2019 wird mit einem Anstieg auf 1.4 Millionen benötigte Resettlement-Plätzen gerechnet.<sup>22</sup> Die Diskrepanz zwischen den angebotenen Resettlement-Plätzen und dem tatsächlichen Bedarf wurde auch in der

16 Bei kleineren Flüchtlingsgruppen entscheidet das EJPD (vgl. Art. 56 Abs. 1 AsylG). Auch diese Aufnahmen folgen auf der Basis von ad-hoc-Entscheidungen. Für eine Übersicht zur Schweizer Resettlement-Politik siehe: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/syrien/booklet-resettlement-d.pdf> (aufgerufen am 17.09.2018).

17 UNHCR – Global Trends 2016, available at <http://www.unhcr.org/5943e8a34> (aufgerufen am 17.09.2018).

18 Gemäss UNHCR wird jeder dritte Geflüchtete von einem der wenigsten entwickelten Länder der Welt aufgenommen. Zu den grössten Aufnahmeländern zählten Ende 2016 die Türkei (2.9 Mio.), Pakistan (1.4 Mio.), Libanon (1.0 Mio.), Iran (1.0 Mio.), Uganda (0.9 Mio.) und Äthiopien (0.8 Mio.). Die Länder mit den meisten Binnenvertriebenen sind Kolumbien (7.4 Mio.), Syrien (6.3 Mio.), Irak (3.6 Mio.), DR Kongo (2.2 Mio.), Sudan (2.2 Mio.) und Nigeria (2.2 Mio.), <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/> (aufgerufen am 17.09.2018).

19 Schätzungen zufolge haben Menschen auf der Flucht zwischen 2000 und 2015 rund 16 Milliarden Euro ausgegeben, um nach Europa zu gelangen, <http://www.themigrantsfiles.com/> (aufgerufen am 17.09.2018).

20 Hainmüller Jens, Hangartner Dominik, Lawrence Duncan (2016) When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees; Science Advances, 2(9): e1600432.

2016 von den Vereinten Nationen verabschiedeten «New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten» kritisch aufgegriffen.<sup>23</sup> Um die Resettlement-Kapazitäten zu vergrössern, haben die Vereinten Nationen explizit auf das Potential von Private-Sponsorship-Programmen hingewiesen.<sup>24</sup> Dabei ermöglichen Private die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen, indem sie persönlich finanzielle Verantwortung übernehmen und Unterstützung bei der Integration leisten.

### 2.3 Die Zivilgesellschaft und die Bevölkerung

Die irreguläre Einreise schutzsuchender Personen über den Land- und Seeweg weckt in Teilen der Bevölkerung den Eindruck, dass die Schweizer Asylpolitik ausser Kontrolle sei. Dies fördert Ängste und Vorurteile gegenüber den Neuankömmlingen, welche sich unter anderem in lokalem Widerstand gegen geplante Asylzentren manifestieren. Letztendlich wirkt sich dies empfindlich auf das politische Klima in der Schweiz und auf die Schutzsuchenden aus.

**Das Potential von zivilgesellschaftlichen Akteuren wird gegenwärtig jedoch noch zu wenig genutzt und gefördert.**

Die Schweiz verfügt über eine starke und engagierte Zivilgesellschaft mit einer hohen Bereitschaft zur Freiwilligenarbeit. Gemäss einer Umfrage aus dem Jahr 2015 weisen die SchweizerInnen denn auch eine grosse Bereitschaft auf, private Ressourcen für die Aufnahme von Geflüchteten einzusetzen: So sind 67% der Befragten bereit, freiwillig Sprachunterstützung zu leisten und rund 20% würden geflüchtete Personen bei sich zu Hause zu beherbergen.<sup>25</sup> NGOs, kirchliche Gemeinschaften und private Vereine setzen sich bereits heute aktiv im Asylwesen ein. Dabei haben sie sich im Laufe der Zeit wichtige Kompetenzen und Erfahrungen in der Integration und Betreuung von schutzbedürftigen Personen angeeignet. Das Potential von zivilgesellschaftlichen Akteuren wird gegenwärtig jedoch noch zu wenig genutzt und gefördert. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat die Unterstützung der Freiwilligenarbeit im Asylbereich deutlich ausgebaut und anerkennt deren wertvolle Ergänzung zur staatlichen Tätigkeit.<sup>26</sup> Gegenwärtig beschränkt sich die Freiwilligenarbeit auf integrationsbegleitende Massnahmen und erlaubt keine aktive Mitwirkung in der Schutzgewährung.

21 <http://www.unhcr.org/5a9d507f7> (aufgerufen am 17.09.2018).

22 <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/5b28a7df4/projected-global-resettlement-needs-2019.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

23 <http://www.unhcr.org/dach/at/was-wir-tun/globaler-pakt/die-new-yorker-erklarung> (aufgerufen am 17.09.2018).

24 New York Declaration for Refugees and Migrants (2016), available at <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

25 <https://www.aarguerzeitung.ch/schweiz/mehrheit-der-schweizer-akzeptiert-ein-asylzentrum-in-eigener-gemeinde-129343948> (aufgerufen am 17.09.2018).

26 <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2017/2017-08-17.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

# 3. Ziele einer neuen Resettlement-Politik

Bevor das konkrete Modell für eine neue Resettlement-Politik der Schweiz skizziert wird, werden einige grundsätzliche Überlegungen zu einer solchen Politik angestellt: Nach welchen Kriterien soll eine wirkungsvolle Resettlement-Politik beurteilt werden? Dazu werden im Folgenden vier leitende Kriterien formuliert.<sup>27</sup>

## 1. Additivität

Das Ziel der Additivität besagt, dass Resettlement von Geflüchteten nicht zu Lasten des regulären Asylverfahrens gehen sollte. Der Schutz verfolgter Menschen ist eine internationale Verpflichtung, zu der sich Staaten in der Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet haben. Eine Resettlement-Politik soll diesem Ziel staatlicher Verantwortlichkeit untergeordnet sein. Das Engagement der Zivilgesellschaft und Privater soll daher nicht zu einer Auslagerung von staatlichen Aufgaben führen, sondern die Erfüllung der staatlichen Verantwortung stärken.<sup>28</sup>

Dies widerspiegelt auch die Sicht der Bevölkerung, welche trotz Bereitschaft sich für Geflüchtete

<sup>27</sup> Die OECD verwendet folgende Kriterien um alternative Zugänge zum Resettlement zu beurteilen: Schutzgewährung, demokratische Akzeptanz und Umsetzbarkeit. Im folgenden wird aufgezeigt, dass die Swiss Refugee Partnership in allen drei Kriterien Verbesserungen verspricht (siehe <https://www.oecd.org/els/mig/migration-policy-debates-12.pdf>, aufgerufen am 17.09.2018).

<sup>28</sup> Verschiedene Ideen für resettlement-policies basieren auf der Idee, dass stattdessen das reguläre Asylverfahren eingestellt werden solle. Dies widerspricht nicht nur internationalen Verpflichtungen, sondern, dürfte auch die Bereitschaft der Zivilgesellschaft unterminieren sich zugunsten von Geflüchteten zu engagieren.

zu engagieren, die Asylgewährung primär als eine Verantwortung des Staates betrachtet.<sup>29</sup> Zivilgesellschaftlich erbrachte Leistungen sollten deshalb nicht zum Rückzug des Staates führen, sondern ein zusätzliches Element sein, welches dazu beitragen kann, Asylpolitik wirkungsvoller zu gestalten und zivilgesellschaftlich zu unterstützen.<sup>30</sup>

## 2. Effektivität

Ein neues politisches Instrument in der Schweizer Asylpolitik soll danach beurteilt werden, wie wirkungsvoll es zur Zielerreichung des humanitären Schutzes beiträgt. Die Anzahl schutzbedürftiger Personen und der Bedarf nach Resettlement-Plätzen variieren stark über die Zeit und humanitärer Schutz ist insbesondere dann wirkungsvoll, wenn akute Krisen und Konflikte herrschen. Eine Resettlement-Politik sollte daher

möglichst rasch auf humanitäre Krisen und Konflikte reagieren können und in nützlicher Frist die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen mit dem dringendsten Schutzbedarf ermöglichen. Dazu notwendig sind ein flexibles Zulassungsverfahren, eine funktionierende Selektion nach Schutzbedürftigkeit und politische Möglichkeiten in Krisenzeiten, die Aufnahmekapazitäten zu erhöhen. Die Flexibilität von Staaten ist durch bestehende respektive fehlende Infrastruktur, langwierige

**Zivilgesellschaftlich erbrachte Leistungen sollten nicht zum Rückzug des Staates führen, sondern ein zusätzliches Element sein, das dazu beiträgt, Asylpolitik wirkungsvoller zu gestalten und zivilgesellschaftlich zu unterstützen.**

<sup>29</sup> <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/mehrheit-der-schweizer-akzeptiert-ein-asylzentrum-in-eigener-gemeinde-129343948> (aufgerufen am 17.09.2018).

<sup>30</sup> Dies gilt sowohl für die Gewährung von humanitärem Schutz als auch die professionellen Integrations-Dienstleistungen staatlicher Behörden.

politische Entscheidungsprozesse sowie lokale Widerstände gegen Aufnahmeentscheide eingeschränkt. Die Aufnahmepolitik sollte daher so gestaltet sein, dass eine flexible Reaktion auf humanitäre Notlagen möglich wird und gleichzeitig die humanitäre Aufnahme und Integration von Geflüchteten möglichst effektiv realisiert wird.

### 3. Institutionalisierung

Aktuell ist die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen ein Instrument des Bundesrates, welcher ad-hoc beschliessen kann, eine bestimmte

Anzahl Geflüchteter aufzunehmen. Dies bedeutet, dass solche Aufnahmeentscheide unregelmässig stattfinden

und sich bei jeder Entscheidung politische Erwägungen und Auseinandersetzungen ergeben. Eine verstärkte Institutionalisierung erlaubt eine höhere Konstanz und macht die Aufnahmepraxis weniger abhängig von kurzfristigen politischen Überlegungen. Zwar wird eine solche Institutionalisierung nicht die Fluktuationen der Asylzahlen verändern, jedoch garantiert sie ein permanentes Instrument, das nicht bei jeder Anwendung politisch neu ausgehandelt werden muss. Die Schweiz wird so zu einer noch verlässlicheren Partnerin in der internationalen Politik. Eine Institutionalisierung stärkt zudem die Nachhaltigkeit von Investitionen in Personal und Infrastruktur der Schweizer Asylpolitik.

### 4. Politische Kontrolle

Die Aufnahme schutzsuchender Personen ist ein sensibler Bereich staatlicher Souveränität. Deshalb sollte diese der politischen Kontrolle durch den Staat und der Bevölkerung unterstehen. Nicht nur polarisiert die Asylpolitik als solche, sondern auch einzelne Beschlüsse des Bundesrates zur Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen geben wiederholt Anlass für politische Kontroversen. Ein zentrales Ziel sollte daher die Stärkung der politischen Legitimität und der demokratischen Akzeptanz der Schweizer Asyl-

politik sein. Dies kann durch die Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung bei den

Zulassungsentscheiden erreicht werden.<sup>31</sup> Die Zulassungspolitik kann somit stärker an die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung geknüpft werden. Politische Kontrolle bedingt zudem, dass Aufnahmeentscheidungen nach wie vor durch eine staatliche Behörde anhand einheitlicher Kriterien getroffen werden und die Mitwirkungsmöglichkeiten Privater mit klaren Verbindlichkeiten einhergehen.

Eine verstärkte Institutionalisierung erlaubt eine höhere Konstanz und macht die Aufnahmepraxis weniger abhängig von kurzfristigen politischen Überlegungen.

---

<sup>31</sup> Die Verknüpfung mit der Aufnahmebereitschaft ist ein besonderes Potential der Resettlement-Politik und weitgehend auf diese beschränkt. Denn die internationalen Verpflichtungen zur Durchführung regulärer Asylverfahren verunmöglicht eine solche Verknüpfung aufgrund des Rechts auf ein Asylverfahren und dem Non-Refoulement-Prinzip.

# 4. Neues Zulassungsmodell: Swiss Refugee Partnership

Im Folgenden wird ein neues Zulassungsmodell für die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen präsentiert. Zentrales Element ist dabei der Einbezug der Zivilgesellschaft in die Aufnahmeentscheide. Der Politikvorschlag orientiert sich an den oben formulierten Zielen einer erfolgreichen Resettlement-Politik. Die vorgeschlagene Swiss Refugee Partnership basiert auf folgenden drei Elementen: den Zulassungskriterien, welche für die Teilnahme am Programm erfüllt sein müssen, dem Matching-Verfahren für die Zusammenführung der PartnerInnen sowie deren Partnerschaftsvereinbarung. Es soll sich um eine gleichberechtigte Partnerschaft handeln, zu der sich sowohl die Schweizer PartnerInnen (im Folgenden «PartnerInnen») und die geflüchteten PartnerInnen (im Folgenden «Geflüchtete») vertraglich verpflichten.

## 4.1 Wer: Zulassungskriterien

### *Die Geflüchteten*

Nach der Logik von bestehenden Resettlement-Programmen geschieht die Auswahl der Geflüchteten, welche für ein Swiss Refugee Partnership in Frage kommen, in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR. Dabei wird durch das UNHCR eine Auswahl von besonders verletzlichen Personen vorgenommen, deren Dossiers im Anschluss

den Schweizer Behörden übermittelt werden.<sup>32</sup> Diese prüfen die Resettlement-Anträge sowohl auf Asylausschlussgründe als auch nachrichtendienstlich und es findet eine Befragung per Video oder vor Ort statt, um abzuklären, ob die Person über die Eignung an einem Resettlement in die Schweiz verfügt.<sup>33</sup> Das neue Modell kann die gleichen Kriterien des aktuellen Resettlement-Programms anwenden (Sicherheit, Vulnerabilität und Integrationsbereitschaft). Dieser Prozess garantiert, dass es sich bei den Personen, die für die Swiss Refugee Partnership in Frage kommen, um Geflüchtete mit ausgewiesenem Schutzbedarf handelt. Die Geflüchteten erhalten folglich bei ihrer Ankunft in der Schweiz direkt einen Asylstatus und müssen nicht erst das Asylverfahren durchlaufen.

### *Die PartnerInnen*

Als PartnerInnen kommen sowohl alle in der Schweiz aufenthaltsberechtigten natürlichen Personen sowie juristische Personen mit Sitz in der Schweiz in Frage (beispielsweise Vereine oder Stiftungen). Natürliche Personen müssen volljährig und willens sein, einen Partnerschaftsvertrag zu unterzeichnen. Letzteres gilt auch für juristische Personen. Durch den Partnerschaftsvertrag garantieren die PartnerInnen, sowohl in persönlicher als auch finanzieller Hinsicht, die partnerschaftlichen Verpflichtungen während der Dauer der Partnerschaft zu erfüllen. Um eine adäquate Betreuung der Geflüchteten zu gewährleisten und die Überforderung einzelner PartnerInnen zu verhindern, schlagen die *foraus*-AutorInnen die Festlegung einer Mindest-

<sup>32</sup> Für die detaillierten Auswahlkriterien des UNHCR's siehe <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/558c015e9/resettlement-criteria.html>, aufgerufen am 17.09.2018).

<sup>33</sup> Siehe dazu den Ablauf des aktuellen Resettlement-Verfahrens: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/themen/resettlement.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

anzahl an PartnerInnen vor. Diese erbringen die Betreuungsleistungen kollektiv und tragen die finanzielle Verantwortung gemeinsam. Basierend auf diesen Überlegungen und den Erfahrungen anderer Länder erachten wir eine Gruppe von drei bis acht Personen als sinnvoll.<sup>34</sup> Bei juristischen Personen können diese Vorgaben, je nach Qualifikation der Mitglieder, abweichen.

## 4.2 Wie: Das Matching

Die zentrale Aufgabe der Swiss Refugee Partnership ist es, Geflüchtete und PartnerInnen zusammenzubringen, damit eine erfolgreiche Partnerschaft entstehen kann. Die *foraus*-AutorInnen schlagen ein Matching-Verfahren durch die staatlichen Behörden vor. Interessierte PartnerInnen registrieren bei den Behörden ihre Kandidatur für eine Partnerschaft sowie mögliche Präferenzen diesbezüglich (z.B. Alter, Geschlecht, Anzahl Personen).<sup>35</sup> Die Behörden prüfen, ob Geflüchtete und PartnerInnen die notwendigen Kriterien erfüllen. Nach dieser Prüfung erhalten die PartnerInnen passende Dossiers von Geflüchteten, die dem gewünschten Profil entsprechen. Das Matching ist dann abgeschlossen, wenn sowohl PartnerIn als auch Geflüchtete der Partnerschaft zustimmen und einen Partnerschaftsvertrag unterzeichnen.

## 4.3 Was: Die Partnerschaft

Im Rahmen eines Partnerschaftsvertrages müssen grundsätzlich folgende drei Aspekte geklärt werden: Wie lange soll die Partnerschaft bestehen? In welchem Umfang sollen finanzielle Leistungen

erbracht werden? Und zu welchen Betreuungsleistungen verpflichten sich die PartnerInnen?

### **Die Dauer der Partnerschaft**

Die Idee der Partnerschaft zielt unter anderem darauf ab, dass den Geflüchteten das Ankommen in der Schweiz vereinfacht wird. Aus diesem Grund erachten wir es als sinnvoll, wenn das Engagement der PartnerInnen für eine Mindestdauer vertraglich verpflichtend ist. Das Integrationsprogramm des Bundes für Resettlement-Flüchtlinge beispielsweise ist auf zwei Jahre angelegt.<sup>36</sup> Unter Berücksichtigung der bisheriger Erfahrungen in der Schweiz und anderer Staaten schlagen die *foraus*-AutorInnen für das Swiss Refugee Partnership eine Dauer von einem bis drei Jahren vor. Die PartnerInnen in der Schweiz werden von der Behörde über die Partnerschaft informiert und auf die Aufgabe vorbereitet. Formell startet die Partnerschaft bei Ankunft der Geflüchteten in der Schweiz und endet nach Ablauf der festgelegten Frist oder frühzeitig, sollten die Geflüchteten vor Ablauffrist finanziell und sozial selbstständig sein.

### **Finanzielle Leistungen<sup>37</sup>**

Um die Integration der Geflüchteten in der Schweiz zu gewährleisten, sind die finanziellen Beiträge im Rahmen einer Partnerschaft unverzichtbar. Einerseits betreffen diese die Deckung des Lebensunterhaltes in der Schweiz und der damit einhergehenden materiellen Grundbedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und eine Unterkunft in der

---

<sup>34</sup> Das kanadische Modell des private sponsorship basiert auf sogenannten «groups of five» (siehe <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/guide-private-sponsorship-refugees-program.html>, aufgerufen am 17.09.2018).

<sup>35</sup> Die Auswahl sollte nach «sachlogischen» Kriterien erfolgen um Diskriminierungen vorzubeugen.

---

<sup>36</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/themen/resettlement.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

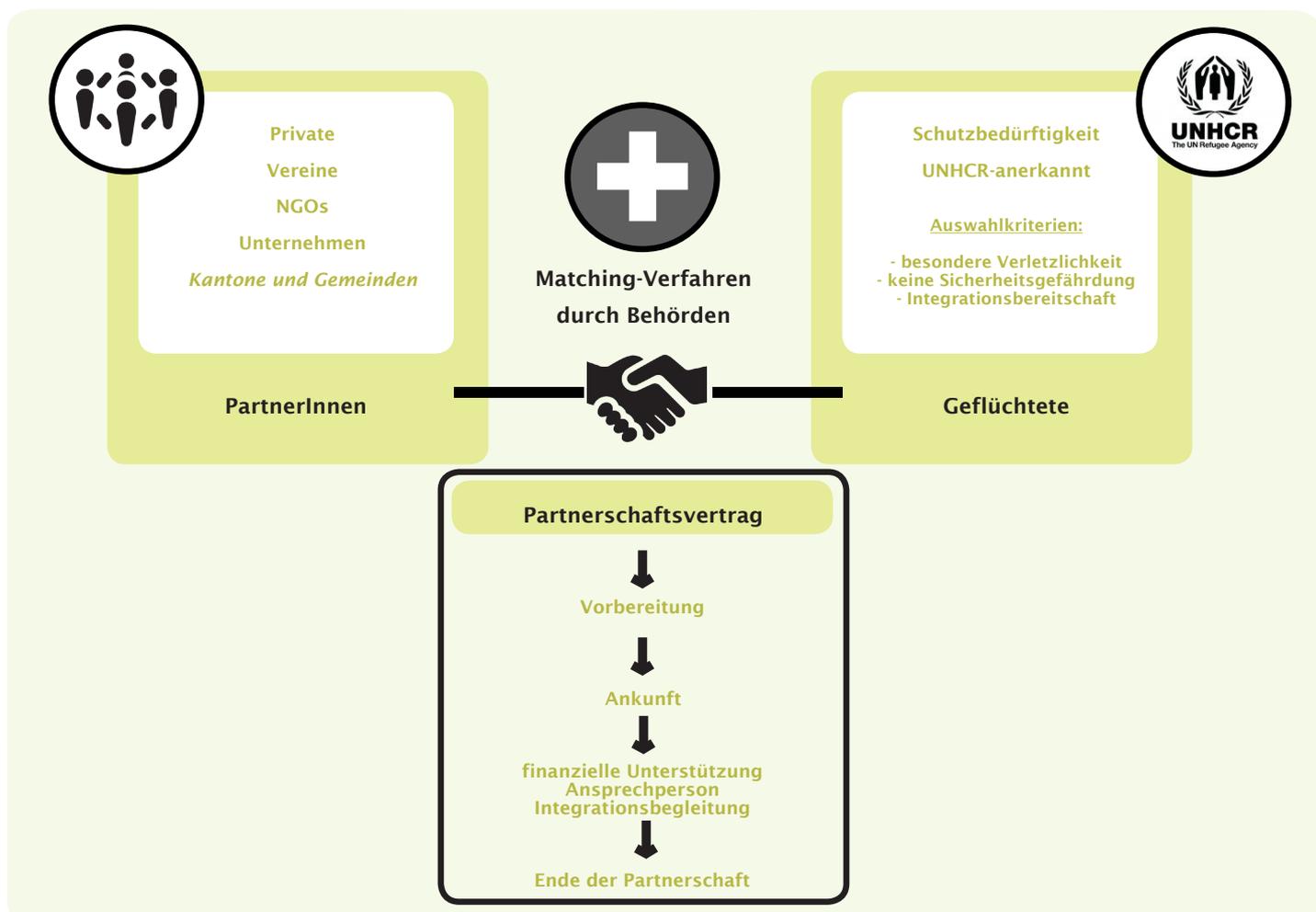
<sup>37</sup> Das Schweizer Migrationsrecht kennt bereits heute die Einforderung finanzieller Garantien für die Dauer von einem Jahr um fiskalische Risiken abzudecken, im Bereich der Bildungs- und Heiratsmigration. Die gleiche Logik lässt sich auf die partnerschaftliche Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen übertragen.

Herkunftsregion der PartnerInnen. Die vertraglich eingegangene Bürgschaft von Seiten der PartnerInnen sollte darüber hinaus auch die Finanzierung von Massnahmen im Bereich der (Aus-)Bildung und sonstigen, individuell angezeigten Fördermassnahmen umfassen. Eine Kostentabelle legt die finanzielle Mindestverpflichtung abhängig von der Familiengrösse und der Wohnregion fest. Diese Kostentabelle könnte sich an den bestehenden Mindestsicherungs-Ansätzen der Kantone orientieren und sich damit in das bestehende Sozialsystem integrieren.

### Unterstützungsleistungen

Neben dem finanziellen Beitrag spielt insbesondere die soziale Komponente der Partnerschaft eine wichtige Rolle, um eine langfristig erfolgreiche Integration zu gewährleisten. Einerseits sollen die Schweizer PartnerInnen den Geflüchteten

je nach individuellem Können und Wissen eine persönliche Ansprech- und Bezugsperson sein, was insbesondere zu Beginn die Bewältigung von alltäglichen Herausforderungen positiv beeinflusst. Andererseits können die PartnerInnen einen entscheidenden Beitrag zur Verständigung zwischen Geflüchteten und involvierten Schweizer Behörden und Institutionen wie beispielsweise Schulen, Krankenkassen, Betrieben leisten. Zu den konkreten Betreuungsleistungen, zu welchen sich die PartnerInnen verpflichten, gehören die Unterstützung bei der Suche einer Arbeits-/ Lehrstelle oder einem Ausbildungsplatz. Auch die aktive Vernetzung mit Anlaufstellen für geflüchtete Personen, die Platzierung in und Begleitung von geeigneten Sprach- und Integrationskursen fallen unter die Verantwortung der PartnerInnen. Eine zentrale, vom Bund betreute Anlaufstelle, an



welche sich beide PartnerInnen bei Fragen, Unsicherheiten und Problemen wenden können, ist zudem unverzichtbar. Eine solche Anlaufstelle kann die PartnerInnen mit bereits bestehenden kantonalen Anlaufstellen vernetzen und anhand relevanter Informationen zu Integrationsangeboten (Sprach- und Integrationskurse) zusätzlich unterstützen. Weiter kann diese in konkreten Konfliktsituationen zwischen Partner-

Innen und Geflüchteten vermitteln und eine Beratungsfunktion übernehmen. Ausserdem erachten wir Einführungs-, Themen- und Weiterbildungskurse zur partnerschafts-relevanten Themen (z.B. transkulturelle Kompetenzen, eine Einführung ins Ausländer- und Asylrecht, Nähe und Distanz) als sinnvoll.<sup>38</sup> Hierbei können die PartnerInnen von bereits gesammelten Erfahrungen der Schweizer Zivilgesellschaft profitieren.

## Weiterführende Massnahmen

### *Matching durch PartnerInnen*

Anstatt durch die Behörden kann die Zusammensetzung der Partnerschaft von privater Seite definiert werden, indem die PartnerInnen den Behörden eine bestimmte Person oder Gruppe von Personen aus einem Drittstaat für ein Resettlement vorschlagen. Von den Behörden wird danach nach den gleichen Kriterien überprüft, ob die Person/en die Anforderungen an die Partnerschaft erfüllen. Diese Variante fokussiert in der Konsequenz nicht auf die Personen mit dem dringenden Schutzbedarf, kann jedoch interessant sein für einen erweiterten Familiennachzug von in der Schweiz ansässigen Personen.<sup>39</sup>

### *Resettlement-Fonds & «Partnership light»*

Das Potential der Swiss Refugee Partnership kann noch effektiver ausgeschöpft werden durch die Einrichtung eines Resettlement-Fonds, welcher der Finanzierung von Partnerschaften dient. Da eine Partnerschaft sowohl persönliches Engagement als auch finanzielle Mittel erfordert, werden jene Personen ausgeschlossen, welche nur über eine dieser Möglichkeiten verfügen. Ein Fonds würde es privaten GeldgeberInnen ermöglichen, eine Partnerschaft finanziell zu unterstützen, ohne die Verantwortung als Ansprech- und Bezugsperson wahrzunehmen. Die Gelder des Fonds können Personen mit geringen finanziellen Mitteln dazu befähigen, eine Partnerschaft einzugehen. Dadurch werden die Hürden für eine Partnerschaft gesenkt, ohne die Verpflichtungen einer Partnerschaft aufzuweichen.

### *Kopplung mit Global-Kontingenten*

Der Bundesrat bestimmt die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen basierend auf der Aufnahmebereitschaft in der Bevölkerung. Für jede abgeschlossene private Partnerschaft nimmt die Schweiz eine oder mehrere zusätzliche Person/en auf. Die politische Entscheidung über die Höhe der Aufnahmekontingente gewinnt dadurch an zusätzlicher Legitimität. Gleichzeitig behält der Bundesrat die Kompetenz, in ausserordentlichen Situationen weiterhin Flüchtlingskontingente zu beschliessen. Zivilgesellschaftliche Akteure erhalten dadurch eine zusätzliche Motivation, private Ressourcen bereitzustellen. Durch eine solche Kopplung können sich das staatliche und zivilgesellschaftliche Resettlement gegenseitig bestärken.

### *Öffentliche Partnerschaft durch Kantone und Gemeinden*

Anstatt dem Bundesrat können kantonale und kommunale Aufnahmen von Resettlement-Flüchtlingen beschlossen werden (siehe Grafik). Dadurch wird ein direktes Matching mit lokalen Gemeinschaften ermöglicht und untere politische Ebenen können Aufnahme-Entscheidungen mitgestalten. Auch diese öffentliche Form einer Resettlement-Partnerschaft kann die politische Legitimität stärken, da politische Entscheide lokal und regional getroffen werden. Zudem gelangen Geflüchtete in jene Regionen und Gemeinden, welche aktiv Verantwortung im humanitären Schutz übernehmen möchten. Mehrere Schweizer Städte haben bereits Interesse an einem solchen Modell angemeldet.

<sup>38</sup> Siehe dazu die Angebote im kanadischen Modell: <http://www.rstp.ca/en/> (aufgerufen am 17.09.2018).

<sup>39</sup> Ein Beispiel dafür ist das kurzzeitige Pilotprogramm der Schweiz im Jahr 2013 zur erweiterten Familienzusammenführung für Geflüchtete aus Syrien.

## 5. Vorteile

Die Swiss Refugee Partnership bietet ein neues Instrument für die Schweizer Asylpolitik. Im Folgenden werden die Vorteile dieses Instruments anhand der zu erwartenden Wirkungen diskutiert.

Wir zeigen auf, wie das Modell die eingangs formulierten Ziele der Additivität, Effektivität, Institutionalisierung und politische Kontrolle er-

reicht und argumentieren, dass alle Beteiligten von dem vorgeschlagenen Modell profitieren können: Die Schweiz als Aufnahmestaat, die Geflüchteten, die PartnerInnen und die Gesellschaft insgesamt.

### **Die Aufnahmestaaten**

Die Swiss Refugee Partnership ermöglicht der Schweiz eine gezielte Selektion besonders schutzbedürftiger Personen. Durch die Selektion der Geflüchteten vor Ort muss zudem nicht erst in der Schweiz über deren

Schutzbedürftigkeit entschieden werden. Durch die Institutionalisierung und Mobilisierung privater Ressourcen kann das *foraus*-Modell zudem flexibel auf sich ändernde humanitäre Situationen reagieren.<sup>40</sup> Aus diesen Gründen kann die Effektivität der Zulassungen ohne staatlichen Kontrollverlust erhöht werden und gleichzeitig mehr Planungssicherheit und Kontinuität sichergestellt werden.

<sup>40</sup> Ad-hoc-Aufnahmen von Resettlement sind meist an bestimmte Nationen geknüpft und werden oftmals über einen längeren Zeitraum implementiert. Dadurch sind diese deutlich weniger flexibel um auf kurzfristige humanitäre Bedürfnisse zu reagieren.

Mit dem neuen Instrument sollen die staatlichen Ressourcen, im Sinne des Additivitäts-Ziels, im Bereich der Integration gezielt durch zivilgesellschaftliches Engagement ergänzt werden.

Für den Aufnahmestaat bietet dies finanzielle Vorteile indem sich Kosten für die Unterbringung und Integrationsarbeit reduzieren, da zivil-

gesellschaftliche Akteure dafür die Verantwortung übernehmen.<sup>41</sup> Darüber hinaus verspricht die bessere Integrationsperspektive eine frühere

Erlangung wirtschaftlicher Selbständigkeit.<sup>42</sup> Insgesamt führt die Swiss Refugee Partnership deshalb dazu, dass sich die staatlichen Aufwendungen reduzieren und auch früher auszahlen.

### **Die Geflüchteten**

Menschen auf der Flucht garantiert die Swiss Refugee Partnership in erster Linie eine sichere und reguläre Einreise und Aussichten auf eine rasche Integration in der Schweiz.

Für viele besonders schutzbedürftige Personen bietet das Instrument überhaupt erst die Chance aus einem Krisengebiet auszureisen, da sie in der Regel über begrenzte Ressourcen verfügen. Ebenso fallen die hohen Kosten und Risiken der Irregularität sowie die Abhängigkeit von Schlepperorganisationen weg.

<sup>41</sup> Hansen (2018) The Comprehensive Refugee Response Framework: A Commentary. *Journal of Refugee Studies* 31(2): 131-151.

<sup>42</sup> Dhital (2015) The Economic Outcomes of Government Assisted Refugees, Privately Sponsored Refugees and Asylum Seekers in Canada. Ottawa: Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa.

## Modell Kanada<sup>43</sup>

- ☒ Kanada kennt bereits seit 1976 ein privat finanziertes Aufnahmeprogramm für Resettlement-Flüchtlinge, welches Privaten ermöglicht, die Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen zu sponsern.
- ☒ Es gilt als Erfolgsmodell und bis heute wurden über 200'000 Flüchtlinge aufgenommen.
- ☒ Das kanadische Modell ermöglicht, dass die Zivilbevölkerung in Form von Organisationen, Vereinen oder Gruppen von mindestens fünf Personen auf eigene Initiative hin vom UNHCR anerkannten und ausgewählten Personen im eigenen Land Schutz gewähren kann, nachdem diese von einer kanadischen Behörde geprüft wurden.
- ☒ Die Prüfung auf asylrechtliche Gründe erfolgt durch Botschaften im Ausland mittels Anhörung. Eine Sicherheitsüberprüfung findet ebenfalls statt.
- ☒ Jedes Sponsoring wird vertraglich abgesichert und die Sponsoren übernehmen dabei finanzielle und emotionale Verantwortung für die Ankommenden während eines Jahres.

Geflüchtete haben zudem bereits bei der Einreise die Garantie, in der Schweiz bleiben zu können. In der Schweiz muss kein Asylverfahren mehr durchlaufen werden und Geflüchtete können sich vom ersten Tag an dem Aufbau eines neuen Lebens widmen. Nicht zuletzt erleichtert die partnerschaftliche Aufnahme den Geflüchteten, ein wertvolles soziales Netzwerk aufzubauen und sich dadurch rascher in Schule und Arbeitsmarkt zu integrieren.<sup>44</sup>

### **Die Zivilgesellschaft und Bevölkerung**

Aus Sicht der PartnerInnen ist eine Swiss Refugee Partnership attraktiv, da sie mit ihrem

persönlichen Engagement dazu beitragen können die humanitäre Aufnahmekapazität der Schweiz zu erhöhen. Zivilgesellschaftliche Akteure und einzelne BürgerInnen nehmen direkten Einfluss auf die Zulassungspolitik. Damit erhalten sie neben ihrem Einsatz im Bereich der Integration weitere Mitgestaltungsmöglichkeiten in der Asylpolitik. Unser Modell bietet den PartnerInnen auch die Möglichkeit, interkulturelle Erfahrungen zu sammeln und eine längerfristige Bindung mit Geflüchteten aufzubauen. Damit wird das zivilgesellschaftliche Potenzial besser ausgeschöpft und eine ergiebige und bereichernde Integrations- und Zusammenarbeit ermöglicht.

**Zivilgesellschaftliche Akteure und einzelne BürgerInnen nehmen direkten Einfluss auf die Zulassungspolitik.**

43 <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/guide-private-sponsorship-refugees-program.html> (aufgerufen am 17.09.2018).

44 Die Schweizer Migrationspolitik geht bereits heute bei Familiennachzug resp. Familiengründung davon aus, dass diese persönliche Beziehung zu Personen mit Aufenthaltsrecht in der Schweiz den Integrationsprozess beschleunigt. Die gleiche Logik lässt sich auf die partnerschaftliche Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen übertragen. Siehe auch: Beiser, Morton (2003) 'Sponsorship and Resettlement Success'. *Journal of International Migration and Integration* 4 (2): 203–15; Dhital (2015) *The Economic Outcomes of Government Assisted Refugees, Privately Sponsored Refugees and Asylum Seekers in Canada*. Ottawa: Graduate School of Public and International Affairs, University of Ottawa.

## 6. Schlussfolgerungen

Die irreguläre Einreise von Geflüchteten stellt die Schweiz vor politische Herausforderungen: Humanitäre Solidarität stehen Sorgen um fiskalische Belastungen sowie mangelnder politischer Akzeptanz gegenüber. Um gleichzeitig einen wirkungsvollen humanitären Schutz zu ermöglichen und die politische Legitimität der Asylpolitik zu stärken, schlagen wir eine Institutionalisierung der Schweizer Resettlement-Politik vor, welche die Bevölkerung in einem Partnerschaftsmodell in die Aufnahme von Schutzsuchenden miteinbezieht.

Die Swiss Refugee Partnership besteht aus einem Partnerschaftsvertrag zwischen Geflüchteten und Mitgliedern der Schweizer Zivilgesellschaft – vermittelt durch Schweizer Behörden. Diese Partnerschaft wird entlang folgender drei Policy-Elemente definiert: den Zulassungskriterien für die beiden Seiten der Partnerschaft (wer?), dem Matching-Verfahren (wie?) und der Partnerschaftsvereinbarung, welche die Rechte und Pflichten der PartnerInnen während der Partnerschaft beschreibt (was?).

Die Einführung unseres Modells, und somit die Einführung eines neuen Zulassungssystems von Resettlement-Flüchtlingen, ist technisch umsetzbar, politisch realistisch und bietet vielfältige Vorteile.

### **1. *Ausweg aus dem Dilemma der aktuellen Asylpolitik***

Die Swiss Refugee Partnership bietet einen möglichen Ausweg aus dem asylopolitischen Dilemma

zwischen humanitärer Solidarität und politischer Abwehrreflexe. Dies wird durch ein optimales Matching zwischen jenen, die Schutz brauchen, und jenem Teil der Gesellschaft, der bereit ist Unterstützung zu gewähren, ermöglicht. Somit werden Geflüchtete mit PartnerInnen zusammengebracht, die sie willkommen heissen und ihnen finanzielle sowie soziale Unterstützung garantieren. Durch dieses optimale Matching sowie durch die Mobilisierung privater Ressourcen werden die fiskalischen Risiken für die Gesamtgesellschaft reduziert. Gleichzeitig erhält die Zivilgesellschaft durch ihren Einbezug die Möglichkeit, die Aufnahme von Geflüchteten aktiv mitzugestalten. Dadurch kann flexibel auf internationale Krisen reagiert werden, die Zulassungspolitik wird demokratisiert und die Asylpolitik gewinnt an politischer Legitimität durch einen stärkeren Einbezug der Bevölkerung und einer höheren Glaubwürdigkeit als humanitärer Akteur.

### **2. *Breites Interesse an einer Weiterentwicklung der Resettlement-Politik***

Wie dargelegt, besteht die Nachfrage nach einem Ausbau der Resettlement-Politik sowohl auf Seiten der Zivilgesellschaft, wie auch auf Seiten der Schutzsuchenden. Ebenso zeigt eine Auswertung der Smart-Vote-Profile<sup>45</sup> der Parlamentswahlen von 2015, dass 67% der Kandidierenden und 53% der Gewählten die Ausweitung der Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen unterstützen. Das wachsende politische Interesse fand zudem in drei politischen Vorstössen im Parlament seinen Ausdruck:<sup>46</sup> Diese verlangen, dass die Schweiz

---

<sup>45</sup> Eigene Auswertung von: Online-Wahlhilfe smartvote, Bern.

die Einführung eines Sponsorship-Modells für Resettlement-Flüchtlinge sowie die dafür notwendigen Anpassungen prüft. Das bestehende Interesse auf Ebene der Schutzsuchenden, der Zivilgesellschaft sowie zunehmend auf politischer Ebene betrachten wir als geeignete und notwendige Voraussetzung für die Einführung einer Swiss Refugee Partnership.

### **3. Anknüpfung an etablierte Logiken der Migrationspolitik**

Unser Policy-Vorschlag orientiert sich in zweierlei Hinsicht an etablierten Logiken der Schweizer Migrationspolitik: So geht der Staat heute davon aus, dass der direkte Kontakt mit Einheimischen die Integration fördert. Unter anderem aufgrund dieser Argumentationslogik können ausländische Ehepartnerinnen und ausländische Ehepartner einer Schweizer Bürgerin oder eines Schweizer Bürgers bereits nach drei Jahren Ehe und fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz die erleichterte Einbürgerungen beantragen.<sup>46</sup> Ausserdem fordert die Schweizer Migrationspolitik bereits heute von ausländischen Personen finanzielle Garantien, um fiskalische Risiken während ihres Aufenthaltes zu minimieren. Beispielsweise müssen Ausländerinnen oder Ausländer, welche in der

**Die Swiss Refugee Partnership ist ein neues asylpolitisches Instrument, welches zugleich die humanitäre Rolle der Schweiz sowie auch die politische Legitimität stärkt und die Integration von Geflüchteten erleichtert.**

Schweiz studieren möchten, den Nachweis erbringen, dass die finanziellen Mittel für ihr Studium gesichert sind.<sup>48</sup> Die Swiss Refugee Partnership integriert diese beiden Logiken, indem der direkte Austausch während der Partnerschaft die soziale und wirtschaftliche Integration der Geflüchteten fördert und der Aufnahmeentscheid an finanzielle Garantien geknüpft wird.

### **4. Eine auf Erfahrung basierte und flexible Umsetzung**

Bei der Umsetzung der hier skizzierten Resettlement-Politik kann die Schweiz zudem auf die langjährigen Erfahrungswerte anderer Staaten aufbauen. Eine schrittweise Einführung mittels Pilotphase kann zudem dazu beitragen Erfahrungen zu sammeln und gleichzeitig die Aufnahmebereitschaft der Zivilgesellschaft zu evaluieren sowie das Funktionieren solcher Partnerschaften zu beobachten.

Die Schweizer Asylpolitik ist Gegenstand intensiver, politischer Kontroversen und regelmässiger Gesetzesrevisionen. Die Swiss Refugee Partnership ist ein neues asylpolitisches Instrument, welches nicht nur die humanitäre Rolle der Schweiz stärkt, sondern auch die politische Legitimität erhöht und die Integration von Geflüchteten erleichtert. Die irreguläre Flucht nach Europa wird dadurch nicht

46 1) Motion: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=humanitäre%20korridore> (aufgerufen am 17.09.2018).

2) Frage: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista#k=Sponsorship-Programm> (aufgerufen am 17.09.2018).

3) Motion: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20164113> (aufgerufen am 17.09.2018).

47 Artikel 21 Absatz 1 des Bürgerrechtsgesetzes.

48 <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/einreise-und-aufenthaltinderschweiz/aufenthalt-in-derschweiz/>

verschwinden und das gewöhnliche Asylverfahren Möglichkeiten und einem besseren Matching von nicht ersetzt. Dieses neue Instrument bietet jedoch eine wirkungsvolle Ergänzung zum aktuellen System mit positiven Ausstrahlungseffekten auf als auch den damit verbundenen die gesamte Asylpolitik. Das Modell hat realistische Bedenken gerecht wird. Umsetzungschancen, weil es dank Mitgestaltungs-

**Dieses neue Instrument bietet jedoch eine wirkungsvolle Ergänzung zum aktuellen System mit positiven Ausstrahlungseffekt auf die gesamte Asylpolitik.**

Geflüchteten und Aufnahme-gesellschaft das asylpolitische Dilemma überwindet und sowohl den humanitären Anliegen

# Bei *foraus* aktiv werden

## als Mitglied

Eine Mitgliedschaft in unserem einzigartigen Netzwerk und ein ehrenamtliches Engagement bei *foraus* stehen jeder und jedem offen. Wir bieten dir Zugang zu einem hochkarätigen Netzwerk, spannenden Persönlichkeiten der Schweizer Aussenpolitik und der Möglichkeit, dein wissenschaftliches Know-How in die öffentliche Debatte zu tragen.

## als AutorIn

*foraus* ermöglicht es dir, Herausforderungen der Schweizer Aussenpolitik konkret anzupacken und bietet dir eine Plattform dafür, deine innovativen Ideen für die Schweizer Aussenpolitik im Rahmen eines Diskussionspapiers oder einer Kurzanalyse zu publizieren.

## als GönerIn

Unser Gönnerverein «Cercle des Donateurs» trägt zur Verbreiterung der Trägerschaft bei und bietet interessierten Persönlichkeiten die Möglichkeit, *foraus* nachhaltig zu unterstützen und zu fördern.

## Neuste Publikationen

*foraus*-Policy Brief

**Bilateralism on the verge: A provision within the institutional framework between Switzerland and the European Union**

*foraus*-Policy Brief

**Breaking the deadlock – A proposal for a genuine arbitration mechanism to solve disputes between Switzerland and the European Union**

*foraus*-Diskussionspapier Nr. 37

**Nach ihr die Sintflut: Die «Selbstbestimmungsinitiative» Folgen für die Aussen- und Staatspolitik der Schweiz**

[www.foraus.ch](http://www.foraus.ch)

Zürich | *foraus* – Forum Aussenpolitik | Röschibachstrasse 24 | 8037 Zürich  
office@foraus.ch | +41 44 501 68 65

Genève | *foraus* – Forum de politique étrangère | c/o Organisation Météorologique Mondiale  
CP N°2300 | 7bis Avenue de la Paix | CH-1211 Genève  
bureau\_romandie@foraus.ch | +41 22 273 86 16

IBAN: CH06 0900 0000 6017 6892 9