

# **Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge**

Positionspapier SFH

Bern, Februar 2021

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Resettlement und komplementäre Zugangswege als dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Sichere Zugangswege zu Schutz in der Schweiz</b> .....	<b>5</b>
3.1	Schweizer Resettlement-Programme.....	5
3.2	Weitere sichere Zugangswege in die Schweiz .....	6
<b>4</b>	<b>Position und Forderungen der SFH</b> .....	<b>7</b>
4.1	Resettlement-Programme stärken .....	8
4.1.1	Resettlement-Programme weiter verstetigen .....	8
4.1.2	Resettlement-Kontingente erhöhen .....	8
4.1.3	Resettlement-Programme geographisch ausweiten .....	8
4.1.4	In Krisen rasch und unkompliziert handeln .....	8
4.1.5	Besonders schutzbedürftige Flüchtlingsgruppen ins Zentrum stellen .....	9
4.2	Ausbau von weiteren sicheren Zugangswegen zu Schutz .....	9
4.2.1	Erleichterte Erteilung von humanitären Visa .....	9
4.2.2	Erleichterte Familienzusammenführung .....	10
4.2.3	Ergänzende Aufnahme im Bildungs- und Beschäftigungssektor prüfen .....	10
4.3.	Patenschaftsprogramme aufbauen .....	10

## Impressum

Herausgeberin  
Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH  
Postfach, 3001 Bern  
Tel. 031 370 75 75  
Fax 031 370 75 00

E-Mail: [info@fluechtlingshilfe.ch](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch)  
Internet: [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)  
Spendenkonto: PC 30-1085-7

COPYRIGHT

© 2021 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern  
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

# 1 Ausgangslage

Weltweit nehmen Ausmass und Komplexität von Fluchtbewegungen kontinuierlich zu. Nach Angaben des UNHCR befanden sich Anfang 2020 rund 80 Millionen Menschen auf der Flucht. Davon sind 45,7 Millionen Binnenvertriebene im eigenen Land, 26 Millionen anerkannte Flüchtlinge und 4.2 Millionen Asylsuchende.<sup>1</sup> Der Anteil der globalen Flüchtlingspopulation an der Weltbevölkerung beträgt inzwischen bereits ein Prozent – Tendenz weiter steigend.

Die grosse Mehrheit der Geflüchteten (ca. 85 Prozent) befindet sich in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen in der Nähe ihrer ursprünglichen Heimat. Ihre Lage dort ist oft äusserst prekär, da diesen Erstaufnahmeländern meist die Ressourcen fehlen, um die Betroffenen ausreichend versorgen, ihre Sicherheit gewährleisten und ihnen eine Perspektive bieten zu können. Trotzdem tragen sie die grösste Verantwortung und die Hauptlasten im globalen Flüchtlingschutz. In Ländern wie der Schweiz ist dagegen die Zahl der neuankommenden Schutzsuchenden in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken, zumal es für Geflüchtete immer weniger Möglichkeiten gibt, dorthin zu gelangen, ohne lebensgefährliche Fluchtwege in Kauf nehmen zu müssen. Mit der Ausbreitung der Covid-19-Pandemie hat sich diese Entwicklung weiter verschärft.

Die Möglichkeit einer sicheren Rückkehr in ihr Heimatland ist für viele Geflüchtete häufig nicht gegeben. In den letzten zehn Jahren konnten weitaus weniger geflüchtete Menschen in ihr Heimatland zurückkehren als in der vorangegangenen Dekade – und immer mehr Menschen befinden sich für einen immer längeren Zeitraum auf der Flucht. Dabei werden die Fluchtursachen zunehmend komplexer und verschärfen sich oftmals gegenseitig; zusätzlich zu Kriegen, Konflikten, Verfolgung, Armut und Hunger werden in einigen Regionen auch zunehmend Klimawandel und Naturkatastrophen zu Fluchtgründen. Die Mehrheit der globalen Flüchtlingspopulation setzt sich aus Frauen und Kindern zusammen, oft sind Frauen auch alleiniges Familienoberhaupt. In dieser Rolle sind sie besonderen Risiken und Gefahren ausgesetzt – etwa physischer Gewalt, sexuellem Missbrauch, Ausbeutung und risikoreichen Überlebensstrategien wie Prostitution. Besonders gefährdet sind ausserdem jene Kinder und Jugendlichen, die sich alleine bzw. ohne die für sie verantwortlichen Personen auf der Flucht befinden.<sup>2</sup>

Die vorhandenen Möglichkeiten zur Aufnahme von schutzbedürftigen Personen durch sichere Drittländer decken in keiner Weise den Bedarf. Gemäss einer Studie sind 90 Prozent der Personen, die in der EU Schutz erhalten, irregulär eingereist.<sup>3</sup> Ohne eine an die aktuelle Situation angepasste Politik wird ein Grossteil der Asylsuchenden weiterhin keine Alternative haben, als auf lebensgefährlichen Wegen Europa und die Schweiz zu erreichen.<sup>4</sup>

## 2 Resettlement und komplementäre Zugangswege

Resettlement bietet den von UNHCR anerkannten Flüchtlingen einen legalen und sicheren Zugang zu Schutz in einem Drittland. Resettlement kommt vorzugsweise für Flüchtlinge zum Tragen, für die weder eine Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat noch die Integration im Erstzufluchtsstaat auf absehbare Zeit möglich sind. Mit der Teilnahme an den Resettlement-Programmen gewährt ein Drittstaat Flüchtlingen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht. Resettlement ist derzeit jedoch weltweit nur für äusserst wenige Flüchtlinge eine realistische Option auf dauerhaften Schutz. Seit

<sup>1</sup> Global Trends, Forced Displacement in 2019, UNHCR 2019.

<sup>2</sup> Verlässliche Statistiken fehlen für diese Gruppe besonders schutzbedürftiger Geflüchteter, da ihre Zahl nicht überall systematisch erfasst wird. 2019 waren 153,300 geflüchtete Kinder und Jugendliche als unbegleitet bzw. von der Familie getrennt registriert, zusätzlich zu 25,000 neu gestellten Asylanträge aus dieser Gruppe. Global Trends, Forced Displacement in 2019, UNHCR 2019.

<sup>3</sup> European Parliamentary Research Service, 2018. Humanitarian visas – European Added Value Assessment accompanying the European Parliament's legislative own-initiative report.

<sup>4</sup> Zahlreiche Migranten/Migrantinnen und Menschen auf der Flucht sterben jedes Jahr bei der gefährlichen Überfahrt über das Mittelmeer. Jene, denen es gelingt, über die Mittelmeer-Route in die EU einreisen werden oftmals zuvor Opfer von gewalttätigen Übergriffen, Folter, sexueller Ausbeutung, Erzwingen von Geständnissen und Lösegeld-Erpressung. IOM, 2017. Analysis: Flow monitoring surveys – The human trafficking and other exploitative practices prevalence indication survey.

2016 hat sich die Anzahl der weltweit bereitgestellten Resettlement-Plätze stetig verringert, während gleichzeitig der Bedarf dramatisch weiterwächst.<sup>5</sup> Laut UNHCR benötigten im Jahr 2018 1,2 Millionen besonders schutzbedürftige Flüchtlinge Zugang zu Resettlement. Letztlich nahmen 25 Länder aber nur 92'400 Flüchtlinge über Resettlement auf, davon 55'680 über Programme, die von UNHCR unterstützt werden.<sup>6</sup> Für 2021 schätzt das UNHCR den weltweiten Bedarf bereits auf über 1,4 Millionen Plätze.<sup>7</sup>

Eine gerechtere Teilung von Verantwortung und Solidarität mit den Hauptaufnahmeländern sowie verbesserte Möglichkeiten für humanitäre Härtefälle durch Resettlement und andere Aufnahmeprogramme sind die Hauptziele des Globalen Paktes für Flüchtlinge (GCR). Um diese umzusetzen, haben UNHCR und seine Partner im Juli 2019 eine Dreijahresstrategie (2019–2021) vorgelegt.<sup>8</sup> Diese von UNHCR geleitete Multi-Stakeholder-Strategie umfasst eine Ausweitung der Zugangswege durch ein grösseres Angebot an Resettlement-Plätzen und die Mobilisierung einer grösseren Zahl von Akteuren und plädiert für eine ausgeprägtere Willkommenskultur.

Bis Ende 2028 sollen insgesamt drei Millionen Flüchtlinge durch Resettlement (1 Million) und durch komplementäre Aufnahmeprogramme (2 Millionen) in 50 Resettlement-Ländern wirksamen Schutz und dauerhaften Lösungen erhalten.

In Anbetracht des rasanten Anstiegs der globalen Flüchtlingspopulation und der begrenzten Resettlement-Kapazitäten gewinnen komplementäre Zugangswege für Geflüchtete zunehmend an Bedeutung. Hierbei handelt es sich um zusätzliche sichere und geregelte Wege für die Aufnahme Geflüchteter durch ein Drittland, in dem internationale Schutzstandards gewährleistet sind. Geflüchtete können so Schutz erhalten, wenn ihnen keine dauerhaften Lösungen wie Resettlement, Integration in den Erstaufnahmestaat oder Rückkehr in die Heimat zur Verfügung stehen. Komplementäre Zugangswege haben zudem den Vorteil, dass sie zu einer sicheren und geordneten Einreise von Geflüchteten beitragen und den Mangel an Fach- und Arbeitskräften in Drittländern reduzieren können.

Auch wenn komplementäre Zugangswege Geflüchteten zunächst nur temporären Schutz gewähren und keinen Ersatz für den Flüchtlingsschutz gemäss dem internationalen Schutzregime darstellen, so können sie dennoch einen progressiven Beitrag zu dauerhafteren Lösungen leisten.

Bei komplementären Zugangswegen wird zwischen verschiedenen Programmen unterschieden:

- **Humanitäre Aufnahmeprogramme (HAP):** Bei den Aufnahmen im Rahmen eines HAP handelt es sich oft um temporäre Aufnahmen, bei denen zunächst nicht von einem Daueraufenthalt ausgegangen wird. Die Aufnahme der Geflüchteten soll vielmehr die Krisen-, Kriegs- und Gefährdungszustände im Heimat- oder Herkunftsland überbrücken. Diese Programme kommen i.d.R. in Situationen zum Tragen, in denen sehr viele Geflüchtete in kurzer Zeit Schutz und Sicherheit benötigen, wie etwa während des Syrienkonflikts, wo Deutschland, Österreich und Frankreich HAP-Programme für syrische Geflüchtete durchführten.
- **Humanitäre Visa:** Humanitäre Visa erlauben Schutzsuchenden die sichere Einreise in ein Drittland, in dem sie dann Asyl beantragen können, oftmals in einem beschleunigten Verfahren. Damit unterscheiden sie sich von humanitären Aufnahmeprogrammen, bei denen der Flüchtlingsstatus bereits vor der Einreise zuerkannt wird. Humanitäre Visa werden oft für die Aufnahme von Familienmitgliedern vergeben, die nicht über nationale Regelungen der Familienzusammenführung einreisen können sowie für andere schutzbedürftige Geflüchtete, die keinen Zugang zu effektivem Schutz im Erstaufnahmeland haben. Humanitäre Visa stellen in Europa vorab Frankreich, Italien und in geringerer Masse die Schweiz aus.
- **Familienzusammenführung:** Auf der Flucht werden Familien oft auseinandergerissen oder Familienmitglieder voneinander getrennt. Die Bedeutung der Familie und die Notwendigkeit

<sup>5</sup> Der Rückgang der globalen Resettlement-Plätze hängt vor allem auch mit der starken Reduzierung des US-Resettlement-Programms in den letzten Jahren zusammen.

<sup>6</sup> Davon entfielen 1,074 Flüchtlinge auf Resettlement-Programme der Schweiz.

<sup>7</sup> UNHCR: [Projected global Resettlement Needs 2021](#).

<sup>8</sup> UNHCR: [Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways 2019–2021](#).

ihres Schutzes sind universell anerkannt, der Grundsatz der Familieneinheit ist im Flüchtlingsvölkerrecht festgeschrieben, namentlich in der Schlussakte der Konferenz, die die Genfer Flüchtlingskonvention verabschiedet hat, sowie in Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Familienzusammenführung gilt weithin als Schlüsselfaktor für eine erfolgreiche Integration im Aufnahmeland, wie zahlreiche Studien nachweisen.

Dennoch schränken verschiedene Staaten in Europa den Familiennachzug für Geflüchtete zunehmend ein. Vertriebene, die internationalen Schutz benötigen, müssen häufig hohe Hürden (etwa langwierige und aufwendige Verwaltungsverfahren) überwinden, um ihr Recht auf Familienzusammenführung geltend machen zu können. Die Familienzusammenführung («*family reunification pathways*») ermöglicht es Geflüchteten, sich wieder mit ihrer (erweiterten) Familie zu vereinen, ein alltägliches Familienleben zu führen und sich so auch leichter in ihrem Aufnahmeland zu integrieren. Zu diesem Zweck werden Verwaltungsverfahren gestrafft, um die diversen Hürden der Geflüchteten bei der Antragsstellung wie Zugang zu Botschaften, Erwerb von Dokumenten und Visabeschaffung abzubauen. Diese Art der Aufnahme wird u.a. von Deutschland und Irland im Zusammenhang mit syrischen Geflüchteten angewendet.

- **Patenschaftsprogramme:** Bei Patenschaftsprogrammen («*community sponsorship schemes*») leisten private Sponsoren, Gruppen von Privatpersonen oder gemeinnützige Organisationen finanzielle, praktische und moralische Unterstützung für die Aufnahme oder Integration von Flüchtlingen, basierend auf einer engen Partnerschaft mit dem Staat. In Europa existieren Patenschaftsprogramme hauptsächlich in den folgenden Modellen:
  - Als **humanitäre Korridore** bezeichnete Projekte werden derzeit von konfessionellen Trägern in Italien, Frankreich und Belgien in Zusammenarbeit mit ihren nationalen Regierungen durchgeführt. Dabei sind private Sponsoren in die verschiedenen Phasen des Aufnahmeverfahrens eingebunden, kümmern sich um die Integration der Flüchtlinge und tragen die damit verbundenen Kosten.
  - Bei «**community sponsorship programmes**» unterstützen Privatpersonen und/oder Basisorganisationen den Empfang und die Integration von Flüchtlingen, die durch UNHCR ausgewählt wurden. In Europa existieren diese Programme vor allem in Grossbritannien, Deutschland, Irland, Spanien und Portugal.<sup>9</sup>

Neben Patenschaftsprogrammen existieren noch weitere komplementäre Aufnahmemöglichkeiten, etwa im Bildungs- und Beschäftigungssektor. Dabei wird Schutzbedürftigen (beispielsweise Studierenden oder Arbeitnehmenden) der Zugang zu bestehenden legalen Aufnahmemöglichkeiten im Bildungs- und Beschäftigungssektor erleichtert.

## 3 Die Aufnahmeprogramme der Schweiz

### 3.1 Schweizer Resettlement-Programme

Die Schweiz hat ab den 1950er-Jahren in Zusammenarbeit mit UNHCR wiederholt Flüchtlingsgruppen über Resettlement aufgenommen – namentlich aus Ungarn, Tibet, Vietnam und der ehemaligen Tschechoslowakei. Mitte der 1990er-Jahre stellte die Schweiz indes ihre Teilnahme an den humanitären UNHCR-Programmen aufgrund der grossen Fluchtbewegungen im Zuge der Balkankriege ein. Zehn Jahre später folgte die Bestätigung dieser Politik: Bundesrat und Parlament beschlossen, «aus finanzpolitischen Gründen» bis auf weiteres keine grösseren Flüchtlingsgruppen mehr aufzunehmen. Davon rückte die Schweiz erst mit Ausbruch des Syrienkonfliktes langsam wieder ab. Angesichts der humanitären Katastrophe vor Ort und der enormen Zahl von Flüchtlingen in den Nachbarstaaten bewilligte der Bundesrat 2013 zunächst ein Pilotprojekt zur Aufnahme

<sup>9</sup> Langjährige Erfahrung mit *community sponsorship programmes* hat insbesondere Kanada; mithilfe der *Global Refugee Sponsorship Initiative* wird die Entwicklung ähnlicher Programme in anderen Ländern gefördert; <https://refugeesponsorship.org/>. Informationen zum deutschen Programm NEST: <https://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/dest-neustart-im-team>. Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge – Februar 2021

von 500 besonders schutzbedürftigen Personen über einen Zeitraum von drei Jahren.<sup>10</sup> Daran anknüpfend folgten zwischen 2015 und 2018 drei Beschlüsse zur Aufnahme von insgesamt bis zu 4300 weiteren, vorab vom Syrienkonflikt betroffenen Flüchtlingen.<sup>11</sup>

Ende 2018 fällte der Bundesrat einen Grundsatzentscheid: Die Schweizer Teilnahme an den UNHCR-Programmen wurde als Bestandteil der Asyl- und Migrationspolitik verstetigt. Dies sollte insbesondere Gemeinden, Städten, Kantonen und Bund eine gezielte Vorbereitung und sorgfältige Planung der Flüchtlingsaufnahme ermöglichen (Durchführung von Auswahlmissionen, Unterkunft, Betreuung, Integration etc.).

Das dazu im Mai 2019 verabschiedete Umsetzungskonzept sieht vor, ab 2020 alle zwei Jahre ein Programm für die Aufnahme von insgesamt 1500 bis 2000 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen zu verabschieden – allerdings vorbehaltlich einer Sistierung der Programme bei stark ansteigender Anzahl von Asylgesuchen in der Schweiz.<sup>12</sup> Vorgängig sind jeweils die Kantone zu konsultieren und die staatspolitischen Kommissionen des Parlaments zu informieren. Zur Ausrichtung und Umsetzung der Programme wird zudem jeweils eine Begleitgruppe konsultiert, in der – neben Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden – u.a. auch die SFH vertreten ist.

Die alle zwei Jahre zu fällenden Programmentscheide des Bundesrates zum Resettlement umfassen jeweils insbesondere drei zentrale Aspekte: a) die Höhe der jährlichen Kontingente; b) die geographischen Schwerpunkte; c) den Anteil an den Kontingenten, der für kurzfristige humanitäre Notsituationen reserviert wird.

Das derzeit laufende Resettlement-Programm der Schweiz für die Jahre 2020/2021 schöpft die grundsätzlich beschlossene Aufnahmebandbreite von jährlich bis zu maximal 1000 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen nicht aus. Der Bundesrat hat lediglich die Aufnahme von bis zu 800 Personen pro Jahr bewilligt. Davon sind mindestens 80 Prozent für Flüchtlingsgruppen aus den Krisenregionen des Nahen Ostens und entlang der Migrationsroute über das zentrale Mittelmeer vorgesehen – namentlich aus Erstaufnahmestaaten wie dem Libanon, dem Irak, Jordanien, Ägypten. Die verbleibenden maximal 20 Prozent der Kontingente sind als Notfallreserve eingeplant.

Die operative Umsetzung des Programms stiess 2020 aufgrund der Covid-19-Pandemie und den damit zusammenhängenden Reisebeschränkungen und vorübergehenden Grenzschiessungen auf grosse Hindernisse. Es kam zu markanten Verzögerungen, zeitweise mussten UNHCR und IOM das Resettlement gar ganz aussetzen. Insgesamt konnten dadurch 2020 lediglich rund 350 Personen einreisen. Das Jahreskontingent von 800 Plätzen wurde demnach bei Weitem nicht erfüllt. Ähnlich sehen die Prognosen für 2021 aus. Offen ist bislang, wie der Bund mit dieser Entwicklung und den nicht ausgeschöpften Kontingenten der Jahre 2020/2021 umgehen will. Der Entscheid darüber liegt beim Bundesrat. Den Beschluss für das Schweizer Resettlement-Programm der Jahre 2022/2023 wird die Regierung voraussichtlich im Frühjahr 2021 fassen.

### 3.2 Weitere sichere Zugangswege in die Schweiz

Das Schweizer Asylrecht bietet neben dem Resettlement weitere taugliche Instrumente, um Geflüchtete eine rasche und sichere Aufnahme und Schutz in der Schweiz zu ermöglichen. Aufgrund der äusserst restriktiven Praxis entfalten diese Instrumente aber kaum Wirkung.

<sup>10</sup> Bundesamt für Migration: [Umsetzungskonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen \(dreijährige Pilotphase\)](#), Bern, 30.8.2013.

<sup>11</sup> Der [Bundesratsbeschluss vom 6. März 2015](#) sah zunächst die Aufnahme von 3000 Opfern des Syrienkonflikts in der Schweiz vor. Schliesslich wurden davon aber rund 1500 Personen nicht über Resettlement-Programme, sondern im Rahmen des ersten EU-Umverteilungsprogramms (Relocation) aus Italien und Griechenland aufgenommen (Resettlement: 999 Personen; Erteilung humanitäre Visa an Mitglieder der Kernfamilie von Vertriebenen, die bereits in der Schweiz vorläufig aufgenommen wurden: 490 Personen; Relocation: 1475 Personen). Am [9. Dezember 2016 entschied der Bundesrat](#) dann, bis Anfang 2019 zusätzlich 2000 vom Syrienkonflikt betroffene Flüchtlingen über Resettlement aufzunehmen. Mit [Bundesratsbeschluss vom 30. November 2018](#) stellte die Schweiz für 2019 ein Kontingent von bis zu 800 Plätzen für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge bereit, namentlich für Opfer des Syrienkonflikts.

<sup>12</sup> Bundesrat: [Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen \(Resettlement\) - Umsetzungskonzept Resettlement](#), Bern, 29. Mai 2019.

- **Humanitäre Visa:** Die Möglichkeit, ein Asylgesuch in einer Schweizer Botschaft im Ausland einzureichen, wurde 2012 abgeschafft. Als gleichwertigen Ersatz für dieses sog. Botschafts-asyl wurde der Stimmbevölkerung dabei vom Bundesrat in Aussicht gestellt, «dass Personen, die direkt an Leib und Leben gefährdet sind, weiterhin dank einem humanitären Visum in der Schweiz Schutz finden können». <sup>13</sup> Theoretisch sind humanitäre Visa tatsächlich ein flexibles Instrument, um besonders schutzbedürftigen Geflüchteten aus humanitären Gründen rasch die sichere und legale Einreise in die Schweiz zu ermöglichen.

In der Praxis zeigt sich seither allerdings, dass nur sehr wenige Geflüchtete diese Möglichkeit auch tatsächlich erhalten – die Schweiz vergibt humanitäre Visa kaum und immer seltener. <sup>14</sup> Dies ist eine direkte Folge der strengen Bestimmungen und deren enger Interpretation. Der Zugang zu humanitären Visa ist an hohe Anforderungen und einschränkende Bedingungen geknüpft und wird durch formale und technische Hürden erschwert.

Namentlich die sog. Drittstaatenregelung, wonach in der Regel davon auszugehen sei, dass keine Gefährdung mehr bestehe, wenn es Schutzsuchenden gelungen ist, aus der unmittelbaren Gefahr in einen Drittstaat zu fliehen, schliesst viele Geflüchtete von der Möglichkeit eines humanitären Visums aus. Das ist umso fataler, wenn sie besonders verletzlich sind und in diesem Drittstaat nur ungenügend Schutz erhalten. Zudem sind sie grundsätzlich vom humanitären Visum ausgeschlossen, wenn sie sich in einem Land befinden, in dem es keine Schweizer Vertretung gibt.

- **Familienzusammenführungen:** Wenn ein Elternteil, Vater oder Mutter, alleine ein Asylgesuch in der Schweiz stellt und einen Schutzstatus erhält, kann er oder sie je nach Rechtsstatus einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen. Die Kriterien für eine Familienzusammenführung sind in der Schweiz indes streng – eine schnelle und effiziente Wiedervereinigung der Familie ist oftmals nicht möglich. Mit Blick auf die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz und auf das von der Bundesverfassung garantierte Recht auf Familie sind die bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Familiennachzug bei Geflüchteten in der Schweiz sehr problematisch. Deren Recht auf Familienzusammenführung ist in mehrfacher Hinsicht stark eingeschränkt – vielen dauerhaft in der Schweiz lebenden Menschen wird dadurch die Möglichkeit verwehrt, hier mit ihren Angehörigen ein Familienleben zu führen.

Besonders kritisch ist die Situation für vorläufig Aufgenommene, deren Rückkehr in ihr Heimat- oder Herkunftsland nicht möglich ist: Die dreijährige Wartezeit ist nicht gerechtfertigt und die strengen wirtschaftlichen Kriterien stellen hohe Hürden dar – die bestehenden Auflagen für den Familiennachzug sind kaum erfüllbar.

## 4 Position und Forderungen der SFH

Resettlement und weitere sichere Aufnahmewege für Schutzbedürftige sind wichtige Elemente einer glaubwürdigen und nachhaltigen Asyl- und Flüchtlingspolitik. Sie ermöglichen es Geflüchteten, Sicherheit und Schutz zu finden, ohne dafür ihr Leben oder ihre Gesundheit auf gefährlichen Fluchtrouten zusätzlich in Gefahr bringen zu müssen. Resettlement und komplementäre Zugangswege tragen zudem zu internationaler Solidarität und zur Aufrechterhaltung und Stärkung der Schutz- und Versorgungskapazitäten in den Zufluchtsstaaten bei und unterstützen somit auch Geflüchtete, die im Erstzufluchtsland verbleiben, sowie jene in den Ländern entlang der Fluchtrouten.

<sup>13</sup> [Erläuterungen des Bundesrates](#), Volksabstimmung vom 9. Juni 2013.

<sup>14</sup> Im Jahr 2019 waren es gemäss Visa-Monitoring gerade einmal noch 172 humanitäre Visa nach Art. 4 Abs. 2 VEV (2018: 222 / 2017: 255 / 2016: 463). Siehe dazu: SEM, [Visa-Monitoring 2019](#), Entwicklung der Visumerteilung durch Schweizer Auslandsvertretungen, Bern 2020.

Damit kommt diesen Programmen eine wichtige strategische Bedeutung zu, die über den Nutzen für den Einzelnen hinausreichen. So tragen die Programme etwa zur Verringerung der irregulären Migration sowie zur Bekämpfung des Geschäftsmodells von Schleusernetzen bei.<sup>15</sup>

## **4.1 Resettlement-Programme stärken**

### **4.1.1 Resettlement-Programme weiter verstetigen**

Der Grundsatzentscheid des Bundesrates für eine fortgesetzte Schweizer Beteiligung an den Resettlement-Programmen des UNHCR war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die SFH plädiert dafür, dieses Engagement beim Resettlement künftig nicht nur zu verstärken und mit mehrjährigen Programmbeschlüssen Planungssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen. Sie empfiehlt auch, dieses Engagement weiter zu verstetigen und eine langfristige Verbindlichkeit zu gewährleisten, indem die kontinuierliche Teilnahme an den Resettlement-Programmen als fester Bestandteil der Schweizer Asylpolitik gesetzlich verankert wird.

### **4.1.2 Resettlement-Kontingente erhöhen**

Die SFH begrüsst die langfristige Kooperation mit dem UNHCR und regelmässige Schweizer Teilnahme an dessen Resettlement-Programmen. Angesichts der wachsenden Diskrepanz zwischen globalem Resettlement-Bedarf und bereitgestellten Resettlement-Kapazitäten, der anhaltend tiefen Asylgesuchszahlen hierzulande und des breiten Rückhalts in Kantonen, Städten, Gemeinden und Zivilgesellschaft wäre indes ein stärkeres Engagement der Schweiz sinnvoll und nötig. Die Schweiz verfügt über die erforderlichen Strukturen, die möglichst optimal zu nutzen sind. Es ist daher sinnvoll, gerade in Jahren mit tiefen Asylgesuchszahlen mehr Resettlement-Flüchtlinge aufzunehmen, um eine bessere Auslastung zu erreichen als heute.

Der Bundesrat sollte zudem vermehrt die im Resettlement-Umsetzungskonzept vorgesehene Möglichkeit nutzen, bei humanitären Notlagen zusätzlich zu den beschlossenen Kontingenten Aufnahmen zu beschliessen, und diese auf aufnahmewillige Kantone verteilen.

Können die für eine Programmphase beschlossenen jährlichen Kontingente nicht ausgeschöpft werden, so ist zu gewährleisten, dass in den kommenden Jahren entsprechend mehr Resettlement-Flüchtlinge aufgenommen werden, da es ansonsten längerfristig zu einer Reduktion von Aufnahmeplätzen kommt. Kantone, Städte und Gemeinden haben dazu ihre Bereitschaft signalisiert.

### **4.1.3 Resettlement-Programme geographisch ausweiten**

Mit der zahlenmässigen Erhöhung der Kontingente sollte zugleich eine geographische Ausweitung der Resettlement-Programme einhergehen. Dazu sollten zusätzlich zur gegenwärtigen Priorisierung von Erstaufnahmelandern in der Nähe von Krisen- und Konfliktregionen insbesondere auch vermehrte Aufnahmen von Flüchtlingsgruppen aus den Gefahrenregionen entlang der Fluchtrouten vorgesehen werden.

### **4.1.4 In Krisen rasch und unkompliziert handeln**

Die Schweiz reserviert jeweils einen Teil ihrer Kontingente für geographisch ungebundene Resettlementplätze, um in akuten Krisensituationen und bei besonderen Härtefällen schutzbedürftigen Flüchtlingen schneller wirksamen Schutz zu ermöglichen. Der Bundesrat sollte von dieser Möglichkeit mehr Gebrauch machen und die rasche Aufnahme von weiteren besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen aus Transit- und Aufnahmezentren beschliessen.

---

<sup>15</sup> Jährlich werden durch das illegale Geschäft der Schmuggerei nach Berechnung von Europol rund 3,2 Milliarden Euro eingenommen. Demgegenüber stehen Kosten von 416 Millionen Euro, die für die Überwachung der Grenzen nach Europa eingesetzt werden: IOM, 2017. Analysis: Flow monitoring surveys – The human trafficking and other exploitative practices prevalence indication survey. Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge – Februar 2021



Zwischen 2018 und 2019 hat die Schweiz etwa 115 Flüchtlinge aufgenommen, die aus Libyen nach Niger evakuiert wurden – namentlich auch unbegleitete Minderjährige. Sie waren in libyscher Gefangenschaft oftmals extremen Menschenrechtsverletzungen wie Folter, Vergewaltigung und Versklavung ausgesetzt.<sup>16</sup> Dieses begrüssenswerte Engagement sollte rasch wiederaufgenommen und ausgeweitet werden.

In der Covid-Krise wurden zudem vermehrt innovative Praktiken im Resettlement-Bereich angewendet – etwa virtuelle Auswahlgespräche und -verfahren mit Flüchtlingen sowie die Auswahl von Flüchtlingen auf «Dossier-Basis», d.h. auf Grundlage eines ausführlichen, individuellen Resettlement-Dossiers des UNHCR. Die SFH plädiert für einen vermehrten Einsatz dieser Praxis, die sich nicht nur während der Covid-19-Pandemie bewährt, sondern auch bei Auswahlmissionen, bei denen ein direkter Zugang zu den Flüchtlingen nicht oder nur erschwert möglich ist, etwa in Krisenregionen mit hohen Sicherheitsrisiken.

#### **4.1.5 Besonders schutzbedürftige Flüchtlingsgruppen ins Zentrum stellen**

Die Auswahl von Regionen und Personengruppen für die Schweizer Resettlement-Programme sollten sich mehr auf den vom UNHCR prognostizierten weltweiten Resettlementbedarf stützen. Dabei sollten die Programme an den konkreten Schutzbedürfnissen in Krisenregionen anknüpfen und die am stärksten gefährdeten Flüchtlingsgruppen priorisieren. Ein besonderer Fokus ist daher auf jene Flüchtlinge zu legen, die den höchsten Schutzbedarf haben – namentlich unbegleitete Kinder und Jugendliche, alleinstehende Mütter mit Kindern, Flüchtlinge mit Behinderungen sowie LGBTQI\*-Flüchtlinge.

## **4.2 Ausbau von weiteren sicheren Aufnahmewegen**

Im Einklang mit der Dreijahresstrategie des UNHCR sollten bestehende Modelle für die Aufnahme aus humanitären Gründen ausgebaut und neue Modelle eingeführt werden. Komplementäre Zugangswege sollten neben Resettlement als zusätzliche Möglichkeit für einen sicheren und legalen Zugang zu Schutz für Geflüchtete gefördert werden.

### **4.2.1 Erleichterte Erteilung von humanitären Visa**

Die aktuelle Praxis der Schweiz bei der Erteilung von humanitären Visa ist äusserst restriktiv. Die SFH fordert daher, die hohen Anforderungen und einschränkenden Bedingungen abzubauen und die formalen und technischen Hürden zu beseitigen. Insbesondere die Drittstaatenregelung sollte aufgehoben werden – im Minimum dann, wenn sich eine Person ausschliesslich zum Visumverfahren in ein anderes Land begibt oder dort keinen effektiven und dauerhaften Schutz findet.

Zudem sollten Informationen über das humanitäre Visum und zur Antragsstellung beim SEM und den Schweizer Vertretungen leichter zugänglich sein, die Antragsstellung sollte elektronisch erfolgen können und das Antragsformular revidiert werden.<sup>17</sup>

Da das humanitäre Visum per se noch keine nachhaltige Aufenthaltsregelung gewährleistet, ist die Einreichung eines Asylgesuchs notwendig. Wichtig ist es daher auch, dass die vorhandenen Informationen vom Visumsgesuch für das Asylverfahren zugänglich sind. Die humanitären Visagesuche sollten zudem in zeitnaher Frist entschieden und Ablehnungsbescheide individuell und bezogen auf die jeweilige Situation der Antragsteller verfasst werden.

<sup>16</sup> <https://www.infomigrants.net/en/post/27058/un-chief-renews-calls-for-closure-of-migrant-detention-centers-in-libya>

<sup>17</sup> In seiner derzeitigen Form ist das Antragsformular nicht für ein Gesuch auf ein humanitäres Visum geeignet. Die elektronische Antragsstellung würde die oftmals weite und gefährliche Anreise zur nächsten Schweizer Vertretung überflüssig machen, insbesondere in Ländern, wo es keine Schweizer Vertretung gibt.

#### 4.2.2 Erleichterte Familienzusammenführung<sup>18</sup>

Das Recht auf Achtung des Familienlebens von Geflüchteten wird in der Schweiz zunehmend in Frage gestellt, insbesondere bei vorläufig aufgenommenen Personen.<sup>19</sup> Familienzusammenführungen sind durch die geltenden gesetzlichen Bestimmungen in mehrfacher Hinsicht stark eingeschränkt. Die SFH fordert, den Zugang zum Recht auf Familienzusammenführung zu erleichtern und Programme zu deren Unterstützung und Förderung einzurichten, die den Zugang zu Informationen verbessern und das Visumantragsverfahren vereinfachen. In Fällen, die nicht in den Anwendungsbereich der Familienzusammenführung fallen, sollten Programme für die Aufnahme aus humanitären Gründen eingerichtet werden (z. B. für humanitäre Visa).

Das Recht auf Familienzusammenführung muss für alle Schutzberechtigten gleichermaßen gelten, insbesondere auch für vorläufig Aufgenommene in der Schweiz, für die heute starke Einschränkungen gelten (dreijährige Wartefrist, strenge ökonomische Auflagen). Dass die Familie zusammenleben kann, ist ein Menschenrecht. Neben völkerrechtlichen Verträgen wie der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährt auch die Bundesverfassung dieses Grundrecht. Zudem ist es eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration.

Der bislang eng ausgelegte Familienbegriff sollte so erweitert werden, dass er den gelebten familiären Realitäten in den Heimat- und Herkunftsländern angemessen Rechnung trägt. Über die Kernfamilie hinaus sollte die Schweiz auch weitere Bezugspersonen für den Familiennachzug berücksichtigen, wenn gemäss den individuellen Umständen eine enge Bindung oder ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Dies gilt z.B. für Geschwister, Eltern, Grosseltern oder Enkelkinder sowie weitere Personen je nach Einzelfallkonstellation. Bei Kindern ist immer abzuklären, ob es dem übergeordneten Kindesinteresse entspricht, mit der Bezugsperson zusammenzuleben.

#### 4.2.3 Ergänzende Aufnahme im Bildungs- und Beschäftigungssektor prüfen

Um von den Kompetenzen, Qualifikationen und der Motivation von Personen zu profitieren, die internationalen Schutz benötigen, sollte die Schweiz auch andere komplementäre Aufnahmemöglichkeiten etwa im Bildungs- und Beschäftigungssektor prüfen. Dabei könnte sie sich an den Programmen mehrerer EU-Länder orientieren, die Schutzbedürftigen, z. B. Studierenden oder Arbeitnehmern, den Zugang zu bestehenden legalen Aufnahmemöglichkeiten im Bildungs- und Beschäftigungssektor erleichtern. Zur Erstellung von Kompetenzprofilen für Drittstaatsangehörige kann dafür auf ein spezielles Online-Tool der EU zurückgegriffen werden, welches dabei hilft, die Kompetenzen und Qualifikationen von Menschen mit Migrationshintergrund zu erfassen und zu dokumentieren.<sup>20</sup>

Darüber hinaus wäre es begrüssenswert, wenn die Schweiz jungen Geflüchteten unter Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse den Zugang zu Schweizer Universitäten und Fachhochschulen erleichtern würde. In enger Partnerschaft mit den Hochschulen könnten spezielle Programme entwickelt werden, die ein spezielles, flexibleres Auswahlverfahren für Hochschulbewerber, finanzielle Unterstützung und geeignete Sprachkurse umfassen.<sup>21</sup>

#### 4.3. Patenschaftsprogramme aufbauen

Die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen hat in der Schweiz eine lange Tradition und geniesst breiten Rückhalt in der Bevölkerung. Eine ganze Reihe von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kantonen, Städten und Gemeinden ist denn auch bereit sich stärker zu engagieren. Dieses Potenzial sollte aus Sicht der SFH genutzt werden.

<sup>18</sup> Siehe dazu auch ausführlich: SFH-Positionspapier «Familienzusammenführungen», Bern, Januar 2021.

<sup>19</sup> Dies zeigt eine im November 2017 veröffentlichte Studie des Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), welche mit Unterstützung von UNHCR verfasst worden ist.

<sup>20</sup> <https://ec.europa.eu/migrantskills/#/>

<sup>21</sup> Als Modell könnten das *Student Refugee Program* des World University Service of Canada (WUSC) dienen: <https://srp.wusc.ca/> oder die Flüchtlings-Förderprogramme des DAAD: <https://www.daad.de/de/infos-services-fuer-hochschulen/expertise-zu-themen-ländern-regionen/fluechtlings-an-hochschulen/>

Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge – Februar 2021

Um dieses Engagement besser zu nutzen, sollten in enger Kooperation mit der Zivilgesellschaft und den Aufnahmegemeinschaften Patenschaftsprogramme entwickelt und eingeführt werden, die darauf abzielen, neu angesiedelte Flüchtlinge effizienter, besser und schneller in die Aufnahmegemeinschaften zu integrieren. Besonders zielführend wäre es bei der Konzeption der Programme die Empfehlungen von bereits neuangesiedelten Personen zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass die Programme bestmöglich auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen zugeschnitten sind. Die SFH begrüsst, dass der Bund nun die Möglichkeiten einer vertieften Zusammenarbeit insbesondere auch mit privaten Organisationen prüft.<sup>22</sup>

Bei der Entwicklung von Patenschaftsprogrammen kann auf die Erfahrungen in anderen Ländern zurückgegriffen werden: Unterstützung beim Erfahrungsaustausch und der Programmkonzeption leisten etwa EASO<sup>23</sup>, das SHARE Netzwerk oder Kanada über die *Global Refugee Sponsorship Initiative*.

---

<sup>22</sup> Vgl. etwa Motion Sommaruga Carlo: «Asylwesen. Für die Einrichtung humanitärer Korridore» ([16.3455](#)); Motion Grüne Fraktion: «Bürgerkrieg in Syrien. Humanitäre Hilfe vor Ort verstärken, Flüchtlingskontingente erhöhen, private sponsorship of refugees ermöglichen» ([16.4113](#)); Fragestunde.Frage Nussbaumer: «Ermöglichung des kanadischen Systems Private Sponsorship of Refugees Program in der Schweiz» ([16.5474](#)). Der Bundesrat griff die Thematik 2019 denn auch im Resettlement-Umsetzungskonzept auf, stellte sie vorerst aber zurück.

<sup>23</sup> Das vom EASO koordinierte Netz für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen, das seine Arbeit im Januar 2020 aufgenommen hat, fördert die Zusammenarbeit und den Wissensaustausch zwischen den Mitgliedstaaten mit Schwerpunkt auf EU-spezifischen Themen.