

Familienzusammenführung

Positionspapier SFH

Bern, April 2021

1 Ausgangslage

Millionen von Frauen, Männern und Kindern weltweit lassen auf der Flucht ihre Angehörigen zurück oder werden auf ihrem lebensgefährlichen Weg von der Familie getrennt. Werden Familien so auseinandergerissen, ist dies für die Betroffenen kaum zu ertragen. Die Trennung und die stete Sorge um das Schicksal der zurückgelassenen Angehörigen sind unmenschlich und hinderlich für die Integration. Sobald Geflüchtete in einem sicheren Aufnahmeland angekommen sind, ist die Wiedervereinigung mit der Familie daher ihr vordringlichstes Bedürfnis. Alltägliches Familienleben ist ein wichtiger Schritt zurück zu einem normalen Leben und fördert eine erfolgreiche Integration in der neuen Heimat, wie viele wissenschaftliche Studien nachweisen.

Dennoch schränken verschiedene Staaten in Europa den Familiennachzug für Geflüchtete zunehmend ein. Vertriebene, die internationalen Schutz benötigen, müssen daher häufig hohe Hürden (etwa langwierige und aufwendige Verwaltungsverfahren) überwinden, um ihr Recht auf Familienzusammenführung geltend machen zu können. Das gilt namentlich auch für die Schweiz. Familienzusammenführungen und damit das Recht auf Achtung des Familienlebens von Geflüchteten und vorläufig Aufgenommenen sind durch die geltenden gesetzlichen Bestimmungen und die restriktive Behördenpraxis in mehrfacher Hinsicht stark eingeschränkt.

2 Rechtlicher Rahmen

Die Bedeutung der Familie und die Notwendigkeit 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. Die Achtung der Familieneinheit ist ein Kernprinzip des Flüchtlingsvölkerrechts und gibt Geflüchteten eine rechtliche Basis, um die Zusammenführung ihrer Familie zu erreichen. Dieses Prinzip basiert auf dem Recht auf Achtung des Familienlebens, wie es in vielen Menschenrechtskonventionen wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Art. 12), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II), der Kinderrechtskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 8) verankert ist und konkretisiert dieses für den Flüchtlingskontext. Das Recht auf Achtung des Familienlebens ist nicht nur völkerrechtlich geschützt, sondern auch in der Schweizerischen Bundesverfassung (Art. 13 und 14) festgeschrieben. Sie erkennt die Wichtigkeit dieses Rechts für alle Menschen in der Schweiz und gewährleistet deren Schutz unabhängig von Staatsangehörigkeit und Status der Familienmitglieder.

Nichtsdestotrotz wird hierzulande das Recht auf Achtung des Familienlebens von Geflüchteten in den vergangenen Jahren mehr und mehr infrage gestellt und eingeschränkt, insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen. Die Bestimmungen zu Familienzusammenführungen bei Geflüchteten und vorläufig Aufgenommenen im Schweizer Recht sind komplex und unterscheiden namentlich verschiedene Gruppen in Abhängigkeit von der Art des Aufenthaltstitels, von der Frage, ob die Familie vor oder nach der Flucht getrennt wurde, und ob die Familienangehörigen, für welche die Zusammenführung mit dem betreffenden Geflüchteten beantragt wird, sich zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits in der Schweiz oder im Ausland befinden.

Ein Anspruch auf Familienzusammenführungen besteht gemäss geltendem Recht ausschliesslich für Kernfamilien. Familienangehörige sind in diesem engen Sinne Ehepartner*innen, eingetragene Lebenspartner*innen und minderjährige Kinder (Art. 51 Abs. 1 AsylG; Art. 85 Abs. 7 AIG; Art. 74 Abs. 6 VZAE) sowie Adoptiv- und Stiefkinder. Andere Familienmitglieder – insbesondere auch Eltern und Geschwister von unbegleiteten Minderjährigen, auch wenn sie selbst minderjährig sind, haben keinen Anspruch auf Familiennachzug.

3 Position und Forderungen der SFH

Die Kriterien für eine Familienzusammenführung sind in der Schweiz zu 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.

Die SFH setzt sich dafür ein, den Zugang zum Recht auf Familienzusammenführung zu erleichtern, die bestehenden Beschränkungen abzubauen und die hohen Hürden zu beseitigen. Der erleichterte Familiennachzug 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. Die SFH empfiehlt zudem, Programme zur Unterstützung und Förderung von Familienzusammenführungen einzurichten, die den Zugang zu Informationen verbessern und das Visumantragsverfahren vereinfachen.

Gleiches Recht auf Familienzusammenführung für alle Schutzberechtigten:

Besonders kritisch ist die Situation für vorläufig Aufgenommene in der Schweiz, deren Rückkehr in ihr Heimat- oder Herkunftsland nicht möglich ist. Deren Recht auf Familienzusammenführung ist heute stark eingeschränkt: Es bestehen neben einer dreijährigen Wartefrist auch strenge ökonomische Auflagen (Sozialhilfeunabhängigkeit, genügend grosse Wohnung). Diese Hürden sind in der Praxis für viele Betroffenen kaum überwindbar. Deshalb müssen sie beseitigt werden: Die SFH fordert, dass vorläufig Aufgenommenen dasselbe Recht auf Familienzusammenführung zu gewähren ist wie anerkannten Flüchtlingen mit Asyl.

Denn vorläufig Aufgenommene haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Sie können ihr Familienleben nicht anderswo leben, da in ihren Heimat- oder Herkunftsländern Bürgerkrieg herrscht oder sie dort aus anderen Gründen gefährdet sind. Die Familienzusammenführung in der Schweiz ist deshalb meist die einzige Möglichkeit, dass die Familie zusammenleben kann.

Die bestehenden Beschränkungen sind zudem nicht mit den Menschenrechten vereinbar – insbesondere mit Blick auf die Europäische Menschenrechtskonvention und die Kinderrechtskonvention. Das alltägliche Zusammenleben der Familie ist aber auch eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in der Schweiz. Die lange Wartezeit und die Sorgen um die Familie, die in der Heimat oder in einem Transitland in einer prekären Situation ausharrt, ist für die Betroffenen belastend und hemmt sie dabei, in der Schweiz Fuss zu fassen.

Familienbegriff ausweiten:

Die SFH fordert für sämtliche Schutzberechtigten – also für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl, anerkannte Flüchtlinge mit vorläufiger Aufnahme sowie vorläufig aufgenommene AusländerInnen:

- dass das Recht auf Familienzusammenführung unabhängig davon anerkannt wird, wann die Familienbindung entstand (also im Herkunftsland, während der Flucht oder erst in der Schweiz).
- dass die Schweiz über die Kernfamilie hinaus weitere Bezugspersonen für die Familienzusammenführung berücksichtigt, wenn gemäss den individuellen Umständen eine enge Bindung oder ein Abhängigkeitsverhältnis besteht. Dies gilt z.B. für Geschwister, Eltern, Grosseltern oder Enkelkinder und weitere Personen je nach Einzelfallkonstellation. Bei Kindern ist immer abzuklären, ob es dem übergeordneten Kindesinteresse entspricht, mit der Bezugsperson zusammenzuleben. Bei Abhängigkeitsverhältnissen sollen sämtliche Faktoren

berücksichtigt werden, also neben finanziellen und physischen Aspekten auch rechtliche, emotionale, soziale und Sicherheitsfaktoren.

- dass die Familienzusammenführung insbesondere dem EU-Freizügigkeitsrecht anzugleichen ist, wonach neben dem*der Ehegatt*in bzw. dem*der eingetragenen Partner*in auch Kinder bis 21 Jahre (inklusive Stiefkinder) sowie bei Unterhaltszahlung auch über 21jährige Kinder sowie Eltern und Grosseltern in die Schweiz kommen können.

Umgekehrten Familiennachzug ermöglichen:

Die Kinderrechte und das Recht auf Familieneinheit sind grundlegende Menschenrechte, die auch im Asylbereich vorrangig berücksichtigt und geschützt werden müssen. Die SFH fordert deshalb:

- dass die Schweizer Behörden die familiäre Situation und das übergeordnete Kindesinteresse (*best interest of the child*) abklären, wenn sich ein unbegleitetes Kind in der Schweiz (im Asylverfahren, mit vorläufiger Aufnahme oder Asyl) befindet: Sie müssen abklären, ob sich die Eltern oder andere Familienangehörige im Heimatland oder in einem Drittland aufhalten und ob es dem übergeordneten Kindesinteresse entspricht, dass das Kind mit diesen vereint werden kann.
- dass den Eltern die Einreise in die Schweiz ermöglicht wird, wenn sie sich im Heimat- oder Drittland in einer Bürgerkriegs- oder sonst prekären Situation befinden und es im Interesse des Kindes ist, mit ihnen vereint zu werden. Dies kann beispielsweise mithilfe eines humanitären Visums geschehen. Auch anderen nahen Bezugspersonen ist die Einreise in die Schweiz zu gewähren, wenn eine enge Bindung zum Kind besteht und es in dessen Interesse ist, mit dieser Person zusammenleben zu können.
- dass die Rechte jedes Kindes jederzeit gewahrt werden. Wenn ein Kind einmal in der Schweiz ist, sind die Schweizer Behörden dafür verantwortlich, seine Rechte und sein übergeordnetes Kindesinteresse stets zu wahren. Die Rechte des Kindes dürfen nicht eingeschränkt werden als «Sanktion» oder «Abschreckung» bezüglich des Verhaltens der Eltern. Die Schweizer Behörden sind zur Wahrung der übergeordneten Interessen, des Wohls und der Rechte jedes Kindes verpflichtet, das sich in seiner Obhut befindet.

Erleichterte Übernahme der Einreisekosten:

Familienzusammenführungen sind mit diversen hohen Kosten verbunden, namentlich für die Reise in die Schweiz. Diese hohen Kosten können die Familienzusammenführung für bestimmte Personen erschweren oder gar verunmöglichen. Anerkannte Flüchtlinge können bei bewilligter Familienzusammenführung beim SEM zwar die Übernahme der Einreisekosten beantragen. Da es sich um eine «Kann-Bestimmung» im Gesetz (Art. 92 Abs. 1 AsylG; Art. 53 Bst. d AsylV 2) handelt, treten hier in der Praxis aber immer wieder Schwierigkeiten auf. Denn das SEM legt diese Bestimmung bislang sehr eng aus und bewilligt die Kostenübernahme nur in nachgewiesenen oder zumindest glaubhaft gemachten Ausnahme- bzw. Härtefällen, wobei alleine das Vorbringen einer Sozialhilfeabhängigkeit mittels Sozialhilfebestätigung nicht ausreicht. Die Folgen dieser Praxis sind aufwendige Prüfverfahren, starke Verzögerungen und späte Entscheide. Für die Betroffenen führt dies häufig zu einer hohen Belastung, da sie sich so mitunter stark verschulden müssen. Die SFH fordert hier deshalb eine grosszügigere Praxis und eine erleichterte Kostenübernahme durch das SEM, zumal eine rasche Familienzusammenführung die Integration nachweislich fördert.