

Sachdokumentation:

Signatur: DS 4142

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/4142



Nutzungsbestimmungen

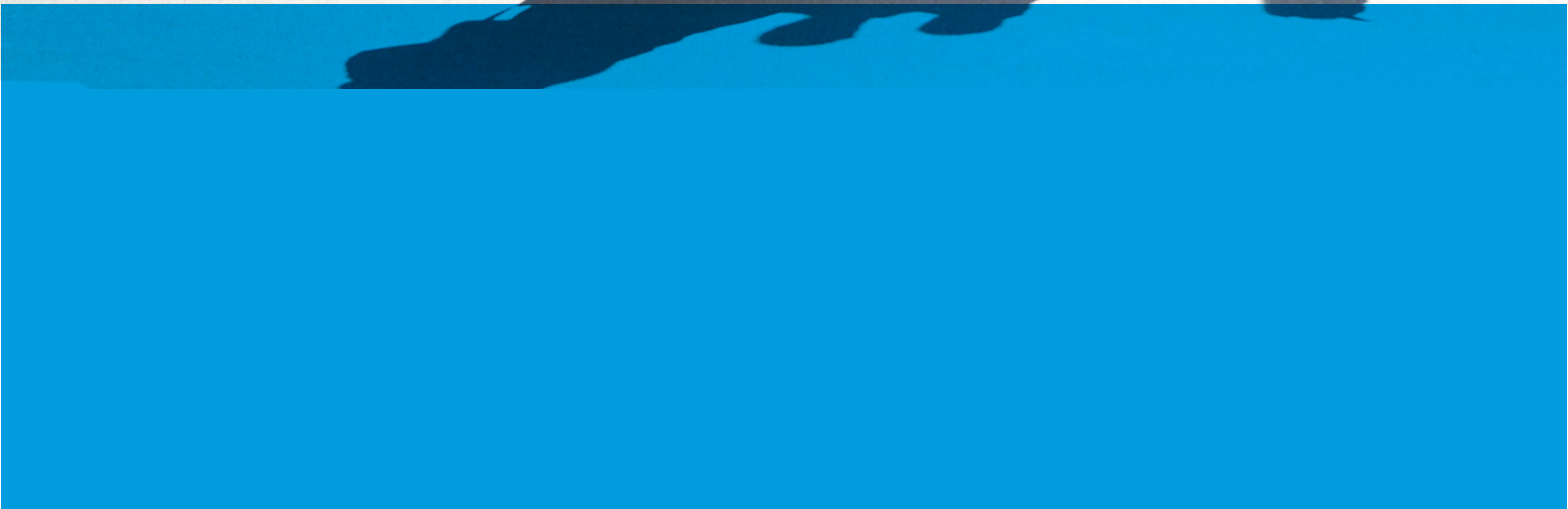
Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



Komplementäre Zugangswege in die Schweiz



Inhaltsverzeichnis

Executive Summary

1. Einleitung

1.1 Anlass zur vorliegenden Analyse	11
1.2 Fragestellung	12
1.3 Mitbeteiligte Akteure	12

2. Der Asylbereich in der Schweiz

2.1 Kompetenzordnung im Asyl- und Ausländerbereich	14
2.2 Finanzierung des Asylbereichs	15
2.3 Integrationsprogramme und Integrationsagenda Schweiz	15
2.4 Resettlement	16
2.4.1 Definition	16
2.4.2 Gesetzliche Grundlage	16
2.4.3 Kriterien und Verfahren	17
2.4.4 Kosten	18
2.4.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz	18
2.5. Vorübergehender Schutz von Personengruppen	20

3. Komplementäre Zugangswege in die Schweiz

3.1. Humanitäre Visa	22
3.1.1 Definition	22
3.1.2 Gesetzliche Grundlage	22
3.1.3 Kriterien und Verfahren	24
3.1.4 Kosten	24
3.1.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz	24
3.2 Familiennachzug	26
3.2.1 Definition	26
3.2.2 Gesetzliche Grundlage	26
3.2.3 Kriterien und Verfahren	27
3.2.4 Kosten	30
3.2.5 Internationaler Kontext Asyl und Einschätzung für die Schweiz	30
3.3 Visa für Aus- und Weiterbildung	31
3.3.1 Definition	31
3.3.2 Gesetzliche Grundlage	31
3.3.3 Kriterien und Verfahren	31
3.3.4 Kosten	33

3.3.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz	33
3.4. Visa für Erwerbstätigkeit	34
3.4.1 Definition	34
3.4.2 Gesetzliche Grundlage	35
3.4.3 Kriterien und Verfahren	35
3.4.4 Kosten	37
3.4.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz	37
3.5 Community Sponsorship Programme	38
3.5.1 Definition	38
3.5.2 Gesetzliche Grundlage	39
3.5.3 Kriterien und Verfahren	39
3.5.4 Kosten	39
3.5.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz	39
3.5.6 Hypothetisches Fallbeispiel	40

Anhang I

Anhang I: Stellungnahmen von Mitgliedern der Begleitgruppe	44
--	----

Anhang II

Anhang II: Statistiken	90
------------------------	----

Anhang III

Anhang III: Abkürzungsverzeichnis	96
-----------------------------------	----

Executive Summary

Resettlement definiert die Auswahl und Aufnahme von durch das UNHCR anerkannten Flüchtlingen, die sich in einem Erstasyland befinden, aber aufgrund ihrer besonderen Vulnerabilität einen gesicherten Aufenthalt in einem Drittstaat benötigen. Resettlement wird im Asylgesetz vom 26. Juni 1998¹ unter dem Titel «Asyl für Gruppen»² geregelt. Seit der Ratifizierung der Genfer Flüchtlingskonvention im Jahr 1955 nahm die Schweiz im Rahmen von Einzelentscheiden verschiedentlich Flüchtlingsgruppen auf. Von dieser Kontingentspolitik profitierten unter anderem Flüchtlinge aus Ungarn, Tibet, Indochina, Chile, Irak, Sudan, Tunesien und Ex-Jugoslawien. Nach den Jugoslawienkriegen der 1990er-Jahre, als zahlreiche Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien in die Schweiz gekommen waren, nahm die Schweiz für längere Zeit keine Resettlement-Flüchtlinge mehr auf. Dies änderte sich erst 2013, nach Ausbruch des Bürgerkriegs in Syrien. Die Resettlement-Politik stützte sich dabei zunächst auf einzelne Bundesratsentscheide und später auf Jahresprogramme. Im Jahr 2019 beschloss der Bundesrat schliesslich eine Verstetigung der Aufnahme von Flüchtlingen: Auf der Basis des «Konzepts zur Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen» vom Mai 2019 entscheidet der Bundesrat seither jeweils über ein zweijähriges Resettlement-Programm für die Aufnahme von zwischen 1'500 und 2'000 vom UNHCR anerkannten Flüchtlingen.

Wiederkehrend fordern einige Akteure der Politik und der Zivilgesellschaft vom Bundesrat eine breitere Aufnahme von geflüchteten Menschen, welche über die mittlerweile etablierte Resettlement-Politik hinausgeht. Dabei wird insbesondere unter Verweis auf die Erfahrungen anderer Länder eine stärkere Beteiligung privater Akteure an humanitären Aufnahmeaktionen gefordert.³ So haben mehrere Schweizer Städte und Gemeinden im Rahmen der Flüchtlingskrise 2015, im Kontext Griechenland sowie angesichts der politischen Entwicklungen in Afghanistan 2021 öffentlich ihre Bereitschaft bekundet, schutzsuchende Menschen direkt aufzunehmen.

Die eigenständige Aufnahme von geflüchteten Personen über das bestehende Resettlement-Programm hinaus durch private bzw. kantonale oder kommunale Akteure oder deren finanzielle Beteiligung an der Unterbringung und Integration, werfen grundsätzliche rechtliche sowie finanzielle Fragen auf und berühren die ausländerrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden. Der Bundesrat hat sich jedoch bereit erklärt, die Erfahrungen anderer Staaten sowie die rechtlichen Voraussetzungen in der Schweiz für eine Beteiligung privater sowie kantonaler und kommunaler Akteure an humanitären Aufnahmeaktionen zu prüfen.⁴

Instrumente und Initiativen, welche schutzsuchenden Menschen eine Lösung für ihre Fluchtsituation ermöglichen und komplementär zum Resettlement umgesetzt werden, subsumiert das UNHCR unter dem Konzept der komplementären Zugangswege. Während Resettlement namentlich auf dem Kriterium der besonderen Vulnerabilität und Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge beruht, können komplementäre Zugangswege je nach Ausgestaltung der Massnahme oder des Programms auch andere bzw. weitere Kriterien wie Bildungsqualifikation, berufliche Eignung oder familiäre Beziehungen zum sicheren Drittstaat umfassen.⁵ Zudem ist die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft der Zielgruppen durch das UNHCR nicht zwingend Voraussetzung für die Aufnahme.

1 AsylG; SR 142.31

2 Art. 56 AsylG

3 Vgl. beispielsweise die Motionen 16.3455 und 16.4113.

4 Ebd. Vgl. ebenfalls Kapitel 8 des Umsetzungskonzepts zur Steuerung und Planung von Resettlement: Bundesrat genehmigt Umsetzung des Resettlement-Konzepts (admin.ch)

5 Migration Policy Institute: Refugee Resettlement and Complementary Pathways Opportunities for growth, September 2021.

Vor diesem Hintergrund hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) ein zweistufiges Studienprojekt über die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen durchgeführt. In einem ersten Schritt hat das SEM eine externe Beratungsfirma (TC Team Consult AG (TC)) mit einer ländervergleichenden Studie zu komplementären Zugangswegen beauftragt. Diese externe Studie erläutert das Konzept der komplementären Zugangswege, nimmt eine Literaturliteraturanalyse vor, beschreibt internationale Entwicklungen, identifiziert verschiedene Arten solcher Zugangswege und analysiert schliesslich konkrete Beispiele im Ausland.⁶ Konkret untersucht die Studie 14 verschiedene Projekte in zehn verschiedenen Staaten.

In einem zweiten Schritt hat das SEM geprüft, inwieweit die im Ausland angewandten Instrumente mit den bestehenden Rechtsgrundlagen der Schweiz vereinbar sind. Anhand eines hypothetischen Fallbeispiels wurde zudem untersucht, welche rechtlichen, finanziellen und praktischen Fragen sich bei einer Erhöhung des Resettlement-Kontingents aufgrund einer Kostenübernahme durch eine Stadt/Gemeinde stellen würden und sich der Bund dabei nicht mit der Entrichtung der Globalpauschalen beteiligen würde. Die Analyse des SEM bietet somit eine Bestandsaufnahme und zeigt die Unterschiede zwischen den komplementären Zugangswegen im Ausland und in der Schweiz auf.

Nicht näher untersucht wurden die Möglichkeiten, welche mit der Gewährung vorübergehenden Schutzes⁷ verbunden sind. Dieser sog. Status S wurde vom Bundesrat am 11. März 2022 erstmalig im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine angewandt. Er sieht die Gewährung vorübergehenden Schutzes für bestimmte Personenkategorien im Ausland⁸ bzw. an der Grenze und im Inland⁹ vor. Da dieser Schutzstatus als Ersatz für das ordentliche Asylverfahren konzipiert wurde, kann er grundsätzlich nicht als komplementärer Zugangsweg bezeichnet werden. Hingegen könnte allenfalls die ausgeprägte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Unterbringung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine als Element des Konzepts der komplementären Zugangswege betrachtet werden. Es fehlen allerdings entsprechende Erfahrungswerte hinsichtlich den längerfristigen organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Konsequenzen aus der Umsetzung. Sobald solche Erfahrungswerte vorliegen, kann eine Evaluation ins Auge gefasst werden.

Die **Ergebnisse dieses Studienprojekts lassen insgesamt festhalten, dass die Schweiz im internationalen Vergleich ein etablierter Resettlement-Staat ist und im Bereich der komplementären Zugangswege** bereits die meisten der international zur Anwendung kommenden Instrumente anwendet. Ausnahmen bilden die humanitären Korridore und die Private Sponsorship Programme, wobei auch Elemente dieser Formen bereits Teil des Schweizer Resettlement-Programms sind. Umgekehrt geht die Schweiz mit der weltweit gegebenen Möglichkeit, ein humanitäres Visum zu beantragen, weiter als andere Aufnahmestaaten. Eine **Verlagerung der derzeit weitgehend beim Bund angesiedelten Kompetenzen bei der Aufnahme von Flüchtlingsgruppen wäre möglich, würde allerdings weitreichende gesetzliche und finanzielle Anpassungen erfordern** sowie politische Vereinbarungen zwischen Kantonen und Städten/Gemeinden voraussetzen.

6 TC Team Consult SA (2021): Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration.

7 Artikel 66 ff AsylG.

8 Art. 68 AsylG.

9 Art. 69 AsylG.

Nachfolgend die wichtigsten Erkenntnisse dieses Studienprojekts:

- 1) Das schweizerische Recht sieht bereits heute Möglichkeiten vor, schutzbedürftigen Menschen zusätzlich zum klassischen Resettlement einen sicheren und regulären Weg in die Schweiz zu ermöglichen. Dem Konzept der komplementären Zugangswege können in der Schweiz **das humanitäre Visum, die Familienzusammenführung und der Familiennachzug, das Visum für Aus- oder Weiterbildung sowie das Visum für Erwerbstätigkeit** zugeordnet werden¹⁰. Somit kennt auch die Schweiz die meisten der im Ausland angewandten Instrumente der komplementären Zugangswege. Gewisse Abweichungen gibt es bei den humanitären Korridoren (s. Punkt 2) sowie den Community Sponsorship Programmen (s. Punkt 6). Umgekehrt ist die Schweiz eines der wenigen Länder, die schutzbedürftigen Menschen formell ermöglichen, bei einer Auslandsvertretung einen Antrag auf ein humanitäres Visum einzureichen¹¹. Nachdem mit der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012¹² die Möglichkeit aufgehoben wurde, bei einer Schweizer Auslandsvertretung ein Asylgesuch (sog. Botschafts asyl) einzureichen, gewann das Instrument des humanitären Visums an Bedeutung: Der Bundesrat hielt in diesem Zusammenhang in seiner Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes unter Hinweis auf die Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz ausdrücklich fest, dass auch in Zukunft unmittelbar, ernsthaft und konkret gefährdete Personen den Schutz der Schweiz erhalten sollen. Akut bedrohte Menschen können damit eine Einreise in die Schweiz und nachträglich Asyl anstreben, auch wenn sie aus einem Land stammen, welches weder für die Schweiz noch für andere Aufnahmestaaten im Fokus von Resettlement steht. Das humanitäre Visum¹³ ist damit komplementär zum Resettlement und beide Instrumente haben **insgesamt zu einem Ausbau der Zugangswege für schutzbedürftige Menschen geführt**.
- 2) Die sogenannten **humanitären Korridore**, die in Italien, Belgien und Frankreich Anwendung finden, sind zwischen Staat und religiösen und anderen zivilgesellschaftlichen Gemeinschaften vereinbarte Programme zur Aufnahme bestimmter Personengruppen, die nicht unbedingt eine Flüchtlingseigenschaft haben müssen. Diese Programme sind in Bezug auf die Aufnahmeplätze als auch von der Dauer her begrenzt. Die Bezeichnung «humanitärer Korridor» kann die Annahme erwecken, dass es sich dabei um ein auf Krisensituationen ausgelegtes Instrument handelt¹⁴. Dies ist allerdings nicht der Fall. Die untersuchten Programme Belgiens, Frankreichs und Italiens sind als mittelfristig geplante Programme konzipiert. Ein zentraler Unterschied zum staatlich organisierten und finanzierten Resettlement-Programm der Schweiz besteht darin, dass die humanitären Korridore von der Identifizierung im Transitland bis und mit Erstintegration im Aufnahmeland von konfessionellen Gemeinschaften und Akteuren der Zivilgesellschaft finanziert und organisiert werden. Damit erfolgt die Personen-

10 Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass unabhängig vom Zulassungsgrund und einer allfälligen (auch vorübergehenden) Aufenthaltsregelung immer die Möglichkeit besteht, in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen und bei einer Asylgewährung dauerhaft in der Schweiz zu verbleiben.

11 Verschiedene europäische Staaten machen hingegen anderweitig Gebrauch des humanitären Visums, welches sich gemäss Urteil vom 7. März 2017 des europäischen Gerichtshofs nicht auf das Schengenrecht stützen darf.

12 AS 2012 5359

13 Artikel 4 Absatz 2 Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung.

14 Der Begriff wurde ursprünglich im Rahmen des humanitären Völkerrechts und bei bewaffneten Konflikten verwendet.

auswahl nicht allein aufgrund humanitärer Kriterien, sondern beispielsweise aufgrund religiöser Zugehörigkeit. Dies kann Fragen in Bezug auf das UNHCR-Prinzip der Nicht-Diskriminierung aufwerfen¹⁵. Das UNHCR und der Staat spielen in diesen Programmen keine oder nur eine marginale Rolle. Durch die zeitlich begrenzte finanzielle Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteure müssten bei Sozialhilfeabhängigkeit und weiterhin vorhandenem Integrationsbedarf nach Ablauf der privaten Finanzierung staatliche Strukturen einspringen. Dies ist ein weiterer Unterschied zum Schweizer Resettlement-Programm, bei welchem der Bund grundsätzlich während bis zu sieben Jahren mittels pauschalen Beiträgen an die Kantone die Finanzierung des Aufenthalts und der Integration weitgehend sicherstellt.

- 3) Bei der **Familienzusammenführung und dem Familiennachzug** wendet die Schweiz gemäss der international gängigen Praxis das Prinzip der Familieneinheit an. Die Schweiz hat jedoch in bestimmten humanitär komplexen Kontexten die Kriterien in der Praxis angepasst. Bei der Aufnahme von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden aus Griechenland oder im Rahmen des erleichterten Visumsverfahren für syrische Staatsangehörige 2012 – 2014 wurden die Kriterien grosszügiger ausgelegt; hingegen ist der Familiennachzug bei vorläufig aufgenommenen Personen restriktiver geregelt als bei anerkannten Flüchtlingen (Wartefrist von drei Jahren).
- 4) Das **Visum für Aus- und Weiterbildung** steht in der Schweiz grundsätzlich allen Personen im Ausland offen. Dessen Erlangung beinhaltet jedoch für geflüchtete Menschen mit den notwendigen akademischen Voraussetzungen in der Praxis beträchtliche Hürden. Diese können überwunden werden, namentlich mittels einer Finanzierung durch private, zivilgesellschaftliche oder lokale Akteure wie Städte oder Bildungseinrichtungen. Die SEM-Analyse zeigt, dass es in der Schweiz bereits entsprechende Stipendienprogramme gibt. Diese im AIG-Bereich vorgesehenen finanziellen Garantien durch Drittpersonen entsprechen der Idee des Community Sponsorships. Für die Erfüllung der Bedingung der gesicherten Wiederausreise hingegen bedarf es rechtlicher und politischer Voraussetzungen auf bilateraler Ebene (z.B. Rückübernahmeabkommen).
- 5) Die Schweiz kennt seit der Einführung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU und den EFTA-Staaten (2002) bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System. Bei diesem ist die Einreise von Drittstaatsangehörigen in die Schweiz mittels Visum für den Aufenthalt zur **Erwerbstätigkeit** lediglich unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Die in der ländervergleichenden Studie beschriebenen Massnahmen sind deshalb nur sehr bedingt mit dem regulären Zulassungsverfahren von Drittstaatsangehörigen zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz vereinbar. Wie auch bei EU/EFTA-Staatsangehörigen orientiert sich die Zulassung von Drittstaatsangehörigen an den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts (Bedarf eines Arbeitgebers), sie betrifft zudem hochqualifizierte Spezialistinnen und Spezialisten und sieht in aller Regel ein gesamtwirtschaftliches Interesse vor. Zwar findet das Zulassungsverfahren grundsätzlich auf alle Drittstaatsangehörige Anwendung und schliesst im Grundsatz keine Personenkategorien aus – auch keine Flüchtlinge. Mit Blick auf den Inländervorrang und die Anforderungen an die Qualifikation dürfte eine Mehrheit schutzbedürftiger Menschen die regulären Zulassungsvoraussetzungen jedoch kaum erfüllen können.

15 TC Team Consult AG, 2021, Kapitel 5.2 und 5.5.5.

- 6) Der **Community Sponsorship Ansatz**, bei welchem Akteure der Zivilgesellschaft eine führende Rolle bei der Integration von Flüchtlingen übernehmen, kann sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Während beispielsweise in Australien Resettlement-Plätze de facto privatisiert werden – das heisst private Akteure diese finanzieren – können in Kanada private Akteure durch deren finanzielles Engagement zusätzliche Resettlement-Plätze erwirken. Die private Finanzierung ist dabei jedoch auf maximal ein Jahr begrenzt, so dass danach bei Bedarf die staatliche Sozialhilfe einsetzen muss. Community Sponsorship Elemente gibt es im Ausland nicht nur im Rahmen von Resettlement, sondern auch bei anderen komplementären Zugangswegen, namentlich den humanitären Korridoren und den Visa für Studium und Weiterbildung. In der Schweiz stellt der Asylbereich grundsätzlich eine Verbundsaufgabe zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden dar. Die Unterbringung liegt in der Kompetenz des Bundes und der Kantone. Einige Kantone beziehen dabei auch zivilgesellschaftliche Organisationen und Private ein. Eine wichtige Rolle spielen diese namentlich im Kontext der Aufnahme von ukrainischen Kriegsflüchtlingen seit März 2022. Somit lässt sich festhalten, dass die Schweiz in gewissen Ansätzen die Idee des Community Sponsorships bereits verwirklicht, wobei die Auswahl der aufzunehmenden Personen sowie die Finanzierung von Aufenthalt und Integration in den ersten sieben Jahren Bundeskompetenz ist.

Im Zusammenhang mit dem Ansatz des Community Sponsorships hat sich die SEM-Analyse schliesslich auch der Frage angenommen, welche Rolle Kantone oder Städte/Gemeinden spielen können, die im Rahmen der föderalen Zuweisung zur Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge bereit sind. Hier ist zu unterscheiden zwischen einer Unterbringung von durch den Bund aufgenommenen Flüchtlingen und einer Aufnahme über die Kompetenzen des Bundes hinaus:

- Die innerkantonalen Zuweisungsprozesse von asylsuchenden Personen und vorläufig aufgenommenen Personen bzw. Flüchtlingen richten sich nach kantonalem Recht bzw. werden in Vereinbarungen zwischen Kanton und Städten/Gemeinden geregelt. In diesem Sinne kann eine Stadt/Gemeinde in Absprache mit dem Kanton zusätzliche Personen, die vom Bund aufgenommen wurden, bei sich unterbringen.
- Nach heutigem Recht nicht möglich ist hingegen die direkte Auswahl und Aufnahme durch Kantone oder Städte/Gemeinden im Rahmen von Resettlement.¹⁶ Das Asylgesetz weist dem Bundesrat die Zuständigkeit für die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen zu. Eine Änderung dieser Zuständigkeiten – beispielsweise eine Anpassung der aktuellen Aufgabenteilung zugunsten eines stärkeren finanziellen Engagements von Kantonen oder Städten/Gemeinden – erfordert somit eine Anpassung der rechtlichen und auch finanziellen Regelungen. Zusätzlich müsste eine Reihe offener Fragen geklärt werden, u.a. in Bezug auf das subventionsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, das sozialhilferechtliche Verhältnis zwischen Kantonen und Städten/Gemeinden sowie die Integration.

Im Anhang 1 werden verschiedene Positionen in Bezug auf die diesbezüglichen Möglichkeiten im Rahmen von Stellungnahmen der verschiedenen Mitglieder der Begleitgruppe aufgezeigt, die bei diesem Studienprojekt einbezogen wurde.

¹⁶ (Art. 56 AsylG)

1. Einleitung



1. Einleitung

1.1 Anlass zur vorliegenden Analyse

Wiederkehrend fordern in der Schweiz verschiedene Akteure der Zivilgesellschaft und aus der Politik eine breitere Aufnahme von Flüchtlingen. Im Zentrum dieser Forderungen steht einerseits eine verbindliche Beteiligung privater Akteure an humanitären Aufnahmeaktionen (z.B. Motionen 16.3455¹⁷ und 16.4113¹⁸). Andererseits haben verschiedene Schweizer Städte und Gemeinden insbesondere im Rahmen der Flüchtlingskrise 2015 sowie angesichts der politischen Entwicklungen in Afghanistan 2021 öffentlich ihre Bereitschaft bekundet, Asylsuchende und Flüchtlinge direkt aufzunehmen.

Die Aufnahme von Flüchtlingen ausserhalb der gesetzlich geregelten Zuständigkeiten durch andere Akteure oder deren finanzielle Beteiligung beispielsweise an der Unterbringung und Integration werfen grundsätzliche rechtliche und finanzielle Fragen auf, unter anderem hinsichtlich der Kompetenzverteilung im Bereich des Ausländerrechts zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden sowie bei der Fürsorgepflicht. In Beantwortung der genannten Motionen hat sich der Bundesrat bereit erklärt, die Erfahrungen anderer Staaten sowie die rechtlichen Voraussetzungen in der Schweiz für eine Beteiligung privater Akteure an humanitären Aufnahmeaktionen zu prüfen.

Entsprechend hat das Staatssekretariat für Migration (SEM) bei einer im Einladungsverfahren ausgewählten externen Beratungsfirma eine ländervergleichende Studie in Auftrag gegeben. Konkret wurde im Februar 2021 die Firma TC Team Consult AG (TC) für das Studienprojekt ausgewählt. Die ländervergleichende externe Studie erläutert das Konzept der komplementären Zugangswege, definiert deren Zielpersonen, nimmt eine Literaturanalyse vor, beschreibt internationale Entwicklungen, identifiziert verschiedene Arten solcher Zugangswege und analysiert schliesslich konkrete Beispiele im Ausland.¹⁹ Mit der vorliegenden Analyse prüft das SEM auf der Basis der ländervergleichenden externen Studie, ob und inwieweit die im Ausland angewandten Instrumente im Rahmen der bestehenden Rechtsgrundlagen und finanziellen Grundlagen in der Schweiz bereits existieren oder möglich wären. Anhand eines hypothetischen Fallbeispiels zeigt das SEM zudem auf, welche rechtlichen und praktischen Fragen sich bei einer Erhöhung des Resettlement-Kontingents auf Kosten einer dazu bereiten Stadt/Gemeinde stellen würden.

Instrumente und Initiativen, welche es schutzsuchenden Personen ermöglichen, eine Lösung für ihre Situation der Flucht anzustreben, subsummiert das UNHCR unter das Konzept der komplementären Zugangswege. Die Komplementarität bezieht sich auf zusätzliche Möglichkeiten zum Instrument der Neuansiedlung (Resettlement). Resettlement wird im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31) unter dem Titel «Asyl für Gruppen» (Art. 56 AsylG) geregelt und umfasst konkret die Auswahl und den Transfer von durch das UNHCR anerkannten Flüchtlingen, die sich in einer prekären Situation in einem Erstasylland befinden, in einen sicheren Drittstaat, der sich bereit erklärt hat, sie als Flüchtlinge anzuerkennen und mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus aufzunehmen. Während Resettlement namentlich auf dem Kriterium der besonderen Schutzbedürftigkeit der Flüchtlinge basiert, können die komplementären Zugangswege je

17 [16.3455 | Asylwesen. Für die Einrichtung humanitärer Korridore | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

18 [16.4113 | Bürgerkrieg in Syrien. Humanitäre Hilfe vor Ort verstärken, Flüchtlingskontingente erhöhen, „private sponsorship of refugees“ ermöglichen | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

19 TC Team Consult SA. 2021.

nach Ausgestaltung der Massnahme oder des Programms auch andere bzw. weitere Kriterien wie Bildungsqualifikation, berufliche Eignung oder familiäre Beziehungen zum sicheren Drittstaat umfassen.²⁰

1.2 Fragestellung

Ziel der vorliegenden Analyse ist eine Bestandsaufnahme der in der Schweiz bereits existierenden komplementären Zugangswege für Menschen auf der Flucht. Gestützt auf die Untersuchung ausgewählter Initiativen im Ausland sollen zudem die Möglichkeiten einer verstärkten Beteiligung der Zivilgesellschaft und Städte bei der Aufnahme von Menschen auf der Flucht innerhalb der bestehenden Rechtsgrundlagen geprüft werden.

Basierend auf der ländervergleichenden Studie von TC untersucht die vorliegende Analyse insbesondere die verschiedenen Kategorien komplementärer Zugangswege: Humanitäre Visa, Familienzusammenführung und Familiennachzug, Visa für Studium und Weiterbildung, Visa für Erwerbstätigkeit sowie Community Sponsorship Programme. Bei jeder Kategorie werden das geltende Recht in der Schweiz dargelegt, die Kriterien sowie Kosten der Umsetzung erläutert und die Situation in Europa analysiert.

In Bezug auf den begünstigten Personenkreis ist die folgende Unterscheidung wichtig: Im Rahmen von Resettlement handelt es sich um vom UNHCR anerkannte Flüchtlinge. Bei den komplementären Zugangswegen hingegen kommen als Zielpersonen allgemein Menschen auf der Flucht in Frage, weil verschiedene komplementäre Zugangswege wie Visa für Studium und Weiterbildung grundsätzlich allen Personen aus Drittstaaten offenstehen, unabhängig davon ob es sich dabei um anerkannte Flüchtlinge handelt oder nicht.

1.3 Mitbeteiligte Akteure

Diverse bundesinterne und -externe Akteure wurden bei diesem Studienprojekt einbezogen. Insbesondere wurde dabei die Begleitgruppe Resettlement laufend über die Arbeiten zu diesem Studienprojekt informiert und zur schriftlichen Stellungnahme eingeladen (vgl. Anhang I). In der Begleitgruppe vertreten sind die Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM), die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD), der Schweizerischer Städteverband (SSV), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV), die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), die Eidgenössische Migrationskommission (EKM), das UNHCR, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA und das SEM. Die KKJPD verzichtete auf eine aktive Rolle bei diesem Studienprojekt und verwies dabei auf die Vertretung der Kantone durch die SODK. Alle genannten Akteure waren bereits bei der Ausarbeitung des vom Bundesrat 2019 genehmigten Umsetzungskonzepts zur Steuerung und Planung von Resettlement beteiligt.

²⁰ Migration Policy Institute: Refugee Resettlement and Complementary Pathways Opportunities for growth, September 2021

2. Der Asylbereich in der Schweiz



2. Der Asylbereich in der Schweiz

2.1 Kompetenzordnung im Asyl- und Ausländerbereich

Nach den Artikeln 3 und 42 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gilt bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ein Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes. Demnach darf der Bund Aufgaben einzig gestützt auf konkrete Einzelermächtigungen in der BV übernehmen. Gemäss Artikel 43a Absatz 1 BV übernimmt der Bund nur die Aufgaben, welche unter anderem einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Dies trifft namentlich auch auf das Ausländer- und Asylrecht zu. Die BV sieht vor, dass die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl in die umfassende Kompetenz des Bundes fällt (Art. 121 BV). Anerkannt ist ferner, dass der Bund gestützt auf Artikel 121 Absatz 1 BV Bereiche der Integration von Ausländerinnen und Ausländern regeln kann. Artikel 121a Abs. 3 besagt BV unter anderem, dass die Bewilligungen für den Aufenthalt von erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt und auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorranges für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten sind. Macht der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch, so hat er auf kantonale Zuständigkeiten, zum Beispiel im Schulwesen oder in der Sozialhilfe, Rücksicht zu nehmen.

Im Ausländerbereich regelt das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) insbesondere die Zulassungsvoraussetzungen, die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt, den Familiennachzug, die Integration und die Beendigung des Aufenthaltes (Ausnahme bilden Ansprüche gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU [FZA] und der entsprechenden EFTA-Konvention, SR 0.142.112.681 und SR 0.632.31). Die Bestimmungen des AIG werden unter anderem in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) und in der Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA; SR 142.205) konkretisiert. Im Asylbereich regelt das AsylG unter anderem das Asylverfahren sowie die Rechtsstellung von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen. Die Bestimmungen des AsylG werden unter anderem in der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999 über Verfahrensfragen (AsylV 1; SR 142.311) und der Asylverordnung 2 vom 11. August 1999 über Finanzierungsfragen (AsylV 2; SR 142.312) konkretisiert. Zudem ist die Schweiz im Asylbereich über die Dublin-Assoziierung teilweise in den europäischen Asylraum eingebunden.

Der Bundesrat beaufsichtigt den Vollzug der Gesetzesbestimmungen im Ausländerbereich. Die Kantone erlassen die notwendigen Bestimmungen zum Vollzug dieser Bestimmungen (Art. 124 Abs. 1 und 2 AIG). Die Kantone verfügen folglich auch über Vollzugskompetenzen (Vollzugsföderalismus i.S. von Art. 44 und 46 BV). So sind die Kantone grundsätzlich für die Erteilung und den Entzug von ausländerrechtlichen Bewilligungen zuständig. Ebenfalls liegt der Vollzug von Weg-, Aus- und Landesverweisungen in der Kompetenz der Kantone. Bestand und Rechtsstellung der Städte/Gemeinden fallen unter die kantonale Organisationsautonomie (Art. 47 Abs. 2 BV). Demnach entscheiden die Kantone, welche Aufgaben sie den Städten/Gemeinden übertragen. Die BV anerkennt jedoch die wichtige Rolle der kommunalen Ebene bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben (Art. 50 BV).

Der Asylbereich ist eine Verbundsaufgabe zwischen Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden. Die konkrete Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ergibt sich v.a. aus dem AsylG. Demnach ist das SEM zuständig für das Asylverfahren und die Gewährung von Asyl (Art. 6a Abs. 1 AsylG). Das schweizerische Asylgesetz definiert, wer als Flüchtling anerkannt wird. Das Asylgesetz orientiert sich an der Genfer Flüchtlingskonvention. Flüchtlinge sind Menschen, die in ihrem Heimatstaat wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Anschauung ernsthaften Nachteilen ausgesetzt sind.

Seit Inkrafttreten der Neustrukturierung des Asylbereichs am 1. März 2019 werden die Asylsuchenden für die Dauer des Verfahrens in Zentren des Bundes untergebracht (Art. 24 AsylG). Nur unter bestimmten Umständen (z.B. Erforderlichkeit zusätzlicher Abklärungen im erweiterten Verfahren, Ablauf der Höchstdauer des Aufenthaltes in den Zentren des Bundes nach 140 Tagen, rascher und erheblicher Anstieg der Asylgesuche; vgl. Art. 24 Abs. 3 Bst. c, Abs. 4 und Abs. 6) werden diese den Kantonen nach einem bestimmten Verteilschlüssel zugewiesen (vgl. Art. 27 AsylG und Art. 21 AsylV 1). Die Kantone, oder je nach kantonaler Aufgabenteilung die Städte/Gemeinden, gewährleisten die Unterbringung und Betreuung der Asylsuchenden (vgl. Art. 24d AsylG). Bei vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen sorgen sie zusätzlich für deren Integration. Zudem sind die Kantone zuständig dafür, Wegweisungsentscheide von Asylsuchenden zu vollziehen, die ihnen zugewiesen worden sind. Die innerkantonalen Zuweisungsprozesse von asylsuchenden Personen und vorläufig aufgenommenen Personen bzw. Flüchtlingen richten sich nach kantonalem Recht bzw. werden in Vereinbarungen zwischen Kanton und Städten/Gemeinden geregelt.²¹

2.2 Finanzierung des Asylbereichs

Die Finanzierung des Asylbereichs obliegt grundsätzlich dem Bund,²² wobei diese zeitlich begrenzt ist (vgl. Kapitel 2.4.4). Die Kantone gewähren zwar Personen aus dem Asylbereich, die der Bund ihnen zuweist, Sozial- oder Nothilfe und sorgen in diesem Rahmen für deren Unterbringung. Sie erhalten dafür jedoch Bundessubventionen (Global- oder Nothilfepauschalen). Mit diesen Pauschalen deckt der Bund die Kosten der Kantone im Bereich der wirtschaftlichen Sozial- und Nothilfe ab und leistet einen Beitrag an die Betreuung. Für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge zahlt der Bund den Kantonen ebenfalls eine Globalpauschale; dies während maximal sieben bzw. fünf Jahren. Zudem erhalten die Kantone weitere Pauschalen, z.B. für die Sicherheit rund um die Zentren des Bundes (Art. 91 Abs. 2ter AsylG). Darüber hinaus erhalten die Kantone für jede vorläufig aufgenommene Person und jeden anerkannten Flüchtling eine Integrationspauschale von 18'000 Franken (vgl. dazu Ziff. 3 nachfolgend).

2.3 Integrationsprogramme und Integrationsagenda Schweiz

Die Integration von Flüchtlingen, vorläufig Aufgenommenen sowie Ausländerinnen und Ausländern stellt eine Verbundsaufgabe von Bund, Kantonen und Städten/Gemeinden dar (vgl. Art. 53 ff. AIG)²³. Die Integ-

21 Vgl. hierzu Schweizerischer Städteverband, Neue Asylverfahren und Integrationsagenda: Merkblatt für Städte und Gemeinden.

22 Vgl. z.B. [Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Bericht des Bundesrates vom 28. September 2018 in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013](#), S. 53.

23 Vgl. ebd., S. 56.

rationsmassnahmen erfolgen im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP; Art. 58 AIG und Art. 14 VIntA) und der Integrationsagenda Schweiz. Die zivilgesellschaftlichen Akteure tragen bereits massgeblich zur Integration bei.

Die KIP stützen sich auf strategische Ziele, die Bund und Kantone gemeinsam vereinbaren. Diese werden spätestens nach vier Jahren angepasst. Zielgruppe der Integrationsförderung sind alle Ausländerinnen und Ausländer mit Aussicht auf einen längerfristigen Verbleib in der Schweiz, wobei Bund und Kantone je nach Bedarf Schwerpunkte bei spezifischen Zielgruppen oder Inhalten setzen können.²⁴

Mit der Integrationsagenda Schweiz im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme wird anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen eine bis zu siebenjährige Begleitung und Fallführung mit Massnahmen im Bereich der Sprachförderung, Erstinformation, frühen Förderung, Diskriminierungsschutz, Ausbildung, Arbeitsmarktintegration und der sozialen Integration sichergestellt.

Für Personen mit besonderem Integrationsbedarf (Art. 55a AIG) sind die Kantone gehalten, spezifische Massnahmen bereitzustellen. Gemäss einem gemeinsamen Grundlagenpapier²⁵ von Bund und Kantonen gilt im Ausländerbereich eine Mitfinanzierungspflicht der Kantone: Jeder Kanton (inkl. Städte/Gemeinden) setzt für die spezifische Integrationsförderung eigene finanzielle Mittel ein, die mindestens der Höhe der Bundesbeiträge entsprechen. Im Asyl- und Flüchtlingsbereich hingegen bezahlt der Bund pro Flüchtling, schutzbedürftiger Person mit Aufenthaltsbewilligung und vorläufig aufgenommener Person eine einmalige Integrationspauschale (vgl. Art. 58 Abs. 2 AIG).

Der Bund unterstützt die Kantone zudem mit Beiträgen im Rahmen der spezifischen Integrationsförderung und führt nationale Programme und Projekte durch. Die Kantone vollziehen die Integration im Rahmen ihrer Regelstrukturen (z.B. Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt). Die Städte/Gemeinden bringen ihre Erfahrungen und ihr Know-How im Bereich der sozialen Integration von Flüchtlingen im partnerschaftlichen Zusammenwirken mit Bund und Kantonen ein.²⁶ Die Städte tragen sowohl innerhalb ihrer Regelstrukturen als auch mit spezifischen zusätzlichen Angeboten, die sie zu weiten Teilen selber finanzieren, zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern mit und ohne Fluchterfahrung bei.

2.4 Resettlement

2.4.1 Definition

Resettlement umfasst konkret die Auswahl und den Transfer von durch das UNHCR anerkannten Flüchtlingen, die sich in einer prekären Situation in einem Erstasylland befinden, in einen sicheren Drittstaat, der sich bereit erklärt hat, sie als Flüchtlinge anzuerkennen und mit einem dauerhaften Aufenthaltsstatus aufzunehmen. In der Vergangenheit kam es zu verschiedenen Bundesratsbeschlüssen²⁷, um besonders vulnerablen Flüchtlingen in Erstasylländern in der Schweiz Schutz zu gewähren.

²⁴ Siehe Grundlagenpapier KIP 2018–2021 Bund-Kantone vom 25. Januar 2017, abrufbar unter:

²⁵ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-d.pdf> (Stand: 14.10.2021)

²⁶ [Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen \(Resettlement\): Umsetzungskonzept Resettlement vom 29. Mai 2019](#), S. 10.

²⁷ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/resettlement/programme.html>

2.4.2 Gesetzliche Grundlage

Die gesetzliche Grundlage für die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen von Resettlement findet sich in Artikel 56 des Asylgesetzes: «Grösseren Flüchtlingsgruppen wird aufgrund eines Entscheides des Bundesrates Asyl gewährt. Bei kleineren Flüchtlingsgruppen entscheidet das EJPD» (Art. 56 Abs. 1 AsylG). Gemäss ständiger Praxis ist bei weniger als 100 Personen das EJPD für den Entscheid zuständig.²⁸ Bei mehr als 100 Personen entscheidet der Bundesrat nach Konsultation der Kantone und weiterer beteiligter Kreise.

Nachdem sich das Schweizer Resettlement-Programm mehrere Jahre auf ad-hoc Bundesratsbeschlüsse gestützt hatte, beschloss der Bundesrat Ende 2018 eine Verstetigung des Resettlement.²⁹ Das hierfür in Zusammenarbeit mit den Kantonen und Städten/Gemeinden sowie weiteren Organisationen erarbeitete Konzept zur Aufnahme von Resettlement-Flüchtlingen legt eine Bandbreite von 1'500 bis 2'000 Flüchtlingen fest, innerhalb derer der Bundesrat alle 2 Jahre über die Höhe des nächsten 2-jährigen Aufnahmekontingents entscheidet. Dadurch wird eine bessere Planbarkeit bei der Unterbringung und längerfristigen Betreuung der Flüchtlinge durch die Kantone und Städte/Gemeinden erreicht.

2.4.3 Kriterien und Verfahren

Bei der Bestimmung des Aufnahmekontingents berücksichtigt der Bundesrat die Unterbringungskapazitäten in den Kantonen, die aktuellen Asylgesuchzahlen sowie die verfügbaren Personalressourcen. Ebenfalls entscheidet der Bundesrat über die geografischen Schwerpunkte. Vor seiner Entscheidung konsultiert der Bundesrat die Begleitgruppe Resettlement, in der u.a. Kantone, Städte- und Gemeindeverbände vertreten sind. Zudem werden die staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte zu jedem neuen Resettlement-Programm informiert, bevor der Bundesrat einen Entscheid fällt.

Mittels Resettlement werden Personen aufgenommen, die vom UNHCR als Flüchtlinge anerkannt wurden und die eine erhöhte Vulnerabilität aufweisen, welcher im Erstasyland nicht entsprochen werden kann. Als besonders schutzbedürftig versteht das UNHCR u. a. Überlebende von Gewalt/Folter, Personen mit medizinischen Bedürfnissen sowie gefährdete Frauen und Kinder. Weiter wird für eine Aufnahme die Bereitschaft zur Integration in der Schweiz vorausgesetzt. Die Schweiz überprüft in jedem Einzelfall, ob die Aufnahmekriterien erfüllt sind und allfällige Ausschlussgründe vorliegen.

Vor der Ausreise nehmen die positiv entschiedenen Personen an einer dreitägigen Pre-Departure Orientation (PDO)³⁰ teil. Parallel dazu wird die Einreise in die Schweiz organisiert. Nach der Ankunft in den Zentren des Bundes wird den Personen in Anwendung von Artikel 56 AsylG der Flüchtlingsstatus gewährt – sie durchlaufen somit kein eigentliches Asylverfahren.³¹ Sie werden bevölkerungsproportional auf alle Kantone verteilt (Art. 21 AsylV 1). Die Aufnahmen werden jährlich als separates Kontingent nach dem Verteilschlüssel im Anhang 3 zur AsylV1 verteilt. Dies ermöglicht eine Kantonsverteilung bereits vor der Einreise der Flüchtlinge in die Schweiz. So wird gewährleistet, dass die Kantone – parallel zur Einreiseplanung – vom SEM frühzeitig über die Personenzahl und die besonderen Bedürfnisse (z.B. medizinische Bedürfnisse) und

²⁸ BBl 1996, II 1 ff., S. 74.

²⁹ [Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen \(Resettlement\): Umsetzungskonzept Resettlement vom 29. Mai 2019.](#)

³⁰ Als zusätzliche Massnahme wird bereits vor Ort in die Information der Personen investiert. Mittels einer Pre-Departure Orientation PDO werden die Flüchtlingsgruppen vor der Abreise während drei Tagen intensiv über die Gegebenheiten in der Schweiz, ihre Möglichkeiten und Pflichten, Erwartungen der Schweiz bezüglich Integration, sozio- und interkulturelle Themen sowie gesellschaftliche Werte und Normen informiert sowie auf ihren Aufnahme- und Integrationsprozess vorbereitet.

³¹ Anders bei Personen, die mit einem humanitären Visum in die Schweiz einreisen (vgl. Art. 5 Abs. 3 AIG i.V.m. Art. 4 Abs. 2 VEV): Diese durchlaufen nach ihrer Ankunft in der Schweiz ein reguläres Asylverfahren. Vom Resettlement ausgeschlossen sind auch Personen, die im Rahmen von Relocation mit der EU (Übernahme von asylsuchenden Personen, die sich bereits in einem EU-Staat aufhalten, bisher Italien und Griechenland) in die Schweiz einreisen. Diesen wird ein Laissez-Passer ausgestellt und sie durchlaufen ebenfalls in der Schweiz ein reguläres Asylverfahren.

Fähigkeiten (z.B. Ausbildung, Beruf, Sprachkenntnisse) der aufzunehmenden Flüchtlingsgruppe informiert werden. Dies ermöglicht den Kantonen eine bessere Planung (z.B. betreffend Unterbringung, Einschulung schulpflichtiger Kinder, medizinische Behandlung etc.), ermöglicht eine Vorbereitung der Flüchtlinge auf ihre künftige Lebenssituation und erleichtert die Erstintegrationsphase der Flüchtlinge in der Schweiz.

2.4.4 Kosten

Artikel 88 Absatz 3bis AsylG i.V.m. Artikel 24a AsylV 2 sehen vor, dass der Bund die kantonalen Sozialhilfekosten für Resettlement-Flüchtlinge während sieben Jahren ab deren Einreise mit Globalpauschalen subventioniert. Diese Globalpauschalen werden auch für erwerbstätige Resettlement-Flüchtlinge oder solche, die aus anderen Gründen, insbesondere Sozialversicherungsleistungen, wirtschaftlich selbständig sind, ausgerichtet.

Aufgrund der Genfer Flüchtlingskonvention haben Flüchtlinge in Bezug auf Sozialhilfe Anrecht auf Gleichbehandlung mit der einheimischen Bevölkerung (Art. 23 und 24 Genfer Flüchtlingskonvention). Das Bundesrecht hält zudem fest, dass der besonderen Lage von Flüchtlingen, die einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, bei der Unterstützung Rechnung zu tragen ist, namentlich soll die berufliche und soziale Integration erleichtert werden (Art. 82 Abs. 5 AsylG).

Die Kosten für die Aufnahme von 1600 Personen im Rahmen des Resettlement-Programms 2022/23 belaufen sich schätzungsweise auf CHF 233,1 Mio. Dieser Betrag setzt sich aus einer Globalpauschale (jährlich CHF 18'000 pro Person während sieben Jahren), einer Integrationspauschale (einmalig CHF 18'000 pro Person), einem «Pre-Departure Orientation Training» (einmalig CHF 700 pro Person) sowie Einreisekosten (einmalig CHF 1000 pro Person) zusammen. Eine Aufschlüsselung der Kosten für das vom Bundesrat genehmigte Resettlement-Programm 2022/23 nach Jahr und Anzahl Personen ist der untenstehenden Tabelle zu entnehmen.

Kostenschätzung³² für die Aufnahme von 1600 Personen (Resettlement-Programm 2022/23):

Jahr	Flüchtlinge	Einreisekosten	Global-pauschale	Integrations-pauschale	Pre-departure-Orientation	Total CHF
2022	800	0,8 Mio.	7,2 Mio.	14,4 Mio.	0,56 Mio.	23,0 Mio.
2023	800	0,8 Mio.	21,6 Mio.	14,4 Mio.	0,56 Mio.	37,4 Mio.
2024			28,8 Mio.			28,8 Mio.
2025			28,8 Mio.			28,8 Mio.
2026			28,8 Mio.			28,8 Mio.
2027			28,8 Mio.			28,8 Mio.
2028			28,8 Mio.			28,8 Mio.
2029			21,6 Mio.			21,6 Mio.
2030			7,2 Mio			7,2 Mio
Totale Kosten des Programms 2022/23 für die Aufnahme von 1600 Personen						233,1 Mio.

³² Es handelt sich hier um eine Schätzung der Kosten des Bundes. Bei Kantonen und Städten/ Gemeinden können zusätzliche Kosten anfallen, speziell nach Ablauf der siebenjährigen Subventionierung durch den Bund.

2.4.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz

Im europäischen Kontext bedeutet Resettlement die Aufnahme von schutzbedürftigen Flüchtlingen aus einem Nicht-EU-Staat. Davon zu unterscheiden ist die innereuropäische Umverteilung von Asylsuchenden im Schengenraum (Relocation).

Für das Jahr 2022 hat sich die Europäische Union das Ziel der Schaffung von 30'000 Resettlement-Plätzen vorgenommen. Die Schweiz befindet sich mit 800 Resettlement-Plätzen pro Jahr im Vergleich zu anderen europäischen Staaten im Mittelfeld. Während die meisten Aufnahmeländer (wie z.B. die Schweiz) den Neuanrückömmlingen vollen Flüchtlingsstatus gewähren, erhalten die Menschen in anderen Staaten nur einen temporären humanitären Schutzstatus. In Deutschland beispielsweise erhalten die Resettlement-Flüchtlinge zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis; nach drei Jahren kann eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis beantragt werden, deren Erteilung an gewisse Voraussetzungen – u.a. in den Bereichen Sprache und Lebensunterhaltssicherung – geknüpft ist.

Auf internationaler Ebene beteiligten sich im Jahr 2019 gemäss UNHCR 29 Staaten am Resettlement-Programm des UNHCR. Im Jahr 2020 sanken die Resettlement-Zahlen auf einen Tiefstand, was auf die Covid-19-Pandemie und deren Folgen zurückzuführen ist. Dieser Rückgang kann einerseits durch operationelle Herausforderungen und andererseits durch reduzierte Kontingente aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten von verschiedenen Staaten erklärt werden. Im Jahr 2021 zählte das UNHCR 23 Staaten mit Resettlement-Programmen, welche in nachfolgender Tabelle aufgelistet werden.

Rang nach absoluten Zahlen	Land	Total seit 2016	Rang nach Einwohnergrösse	Land	Aufgenommene Flüchtlinge pro 100'000 Einwohner
1	USA	198'906	1	Kanada	387
2	Kanada	144'644	2	Norwegen	270
3	Australien	60'520	3	Australien	239
4	UK	24'786	4	Schweden	222
5	Schweden	22'243	5	Island	83
6	Frankreich	17'104	6	Finnland	82
7	Deutschland	16'975	7	Neuseeland	77
8	Norwegen	14'569	8	USA	60
9	Niederlande	6'684	9	Schweiz	53
10	Neuseeland	3'697	10	Irland	41
11	Finnland	4'516	11	Niederlande	39
12	Schweiz	4'553	12	UK	37
13	Spanien	3'616	13	Frankreich	26
14	Italien	2'737	14	Belgien	23
15	Belgien	2'638	15	Deutschland	20
16	Irland	2'002	16	Portugal	10
17	Portugal	1'066	17	Spanien	8
18	Österreich	581	18	Österreich	7
19	Dänemark	344	19	Dänemark	6
20	Island	280	20	Italien	5
21	Rumänien	233	21	Litauen	4
22	Südkorea	150	22	Rumänien	1
23	Litauen	117	23	Südkorea	0.3

*Quelle: UNHCR

**Quelle Einwohnerzahlen: World Population Prospects 2019, United Nations

2.5. Vorübergehender Schutz von Personengruppen

Die Schweiz kann bestimmten Personengruppen vorübergehenden Schutz gewähren. Dabei werden die Asylgründe von schutzsuchenden Personen nicht individuell geprüft. Das Asylgesetz unterscheidet zwischen Schutzbedürftigen im Ausland (Art. 68 AsylG) und Schutzbedürftigen an der Grenze und im Inland (Art. 69 AsylG). Schutz wird aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe nach vom Bundesrat festgelegten Kriterien gewährt (Art. 66ff. AsylG). Der Bundesrat konsultiert zuvor Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Hilfswerke und allenfalls weiterer nichtstaatlicher Organisationen sowie das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge. Bei Schutzbedürftigen, die noch im Ausland weilen, bezeichnet das SEM die Gruppe Schutzbedürftiger näher und entscheidet selber, wem in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird (keine Höchstzahlen durch Bundesrat). Es berücksichtigt dabei den Grundsatz der Einheit der Familie.

In Zeiten einer Massenzuflucht soll damit das Asylsystem entlastet werden, denn die Zugehörigkeit zur definierten Gruppe wird in einem vereinfachten Verfahren festgestellt. Erst bei einem allfälligen Ende des vorübergehenden Schutzes werden die Asylgründe sowie Wegweisungshindernisse individuell geprüft. Damit dieses Schutzsystem in Anwendung tritt, ist ein Grundsatzentscheid des Bundesrates nötig. Er muss festlegen, wie die bestimmte Gruppe definiert ist und ab welchem Zeitpunkt der vorübergehende Schutz gewährt wird. Das Instrument des vorübergehenden Schutzes wurde im Kontext der gewalttätigen Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien geschaffen, als die Schweiz mit einem Zustrom von schutzsuchenden Personen konfrontiert war. Seit der Totalrevision des Asylgesetzes von 1998 ist das Schutzsystem im Gesetz geregelt. Der Status S wurde vom Bundesrat am 11. März 2022 erstmalig im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine angewandt.

Dieser Schutzstatus kann grundsätzlich nicht als «komplementärer Zugangsweg» zum Resettlement bezeichnet werden, weil er als Ersatz für das ordentliche Asylverfahren konzipiert wurde. Hingegen könnte allenfalls die ausgeprägte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Unterbringung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine als Element des Konzepts der komplementären Zugangswege betrachtet werden. Da jedoch zum jetzigen Zeitpunkt Erfahrungswerte hinsichtlich den längerfristigen organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Konsequenzen aus der Umsetzung fehlen, wurde in vorliegender Analyse von einer vertieften Prüfung abgesehen.

3. Komplementäre Zugangswege in die Schweiz



3. Komplementäre Zugangswege in die Schweiz

Das schweizerische Recht sieht bereits heute Möglichkeiten vor, schutzbedürftigen Menschen ausserhalb von Resettlement einen sicheren Weg in die Schweiz zu ermöglichen. So existieren in der Schweiz die komplementären Zugangswege humanitäre Visa, Familienzusammenführungen und Familiennachzug, Visa für Studium oder Weiterbildung sowie für Erwerbstätigkeit. Die vorliegende Analyse untersucht die rechtlichen Grundlagen, Kriterien und Kosten für die Umsetzung der bereits bestehenden komplementären Zugangswege in die Schweiz. Darüber hinaus werden dieselben Aspekte für die Direktaufnahme von schutzbedürftigen Menschen im Rahmen von Community Sponsorship Programmen analysiert. Das SEM gibt dabei jeweils eine Einschätzung ab, inwiefern die im Ausland untersuchten Initiativen in der Schweiz anwendbar sind. Es ist an dieser Stelle einleitend darauf hinzuweisen, dass unabhängig vom Zulassungsgrund und einer allfälligen (auch vorübergehenden) Aufenthaltsregelung immer die Möglichkeit besteht, in der Schweiz ein Asylgesuch zu stellen und bei einer Asylgewährung dauerhaft in der Schweiz zu verbleiben.

3.1. Humanitäre Visa

3.1.1 Definition

In Art. 4 Abs. 2 VEV wird festgehalten, dass ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt erteilt werden kann, wenn humanitäre Gründe dies gebieten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die betreffende Person im Herkunftsstaat unmittelbar, ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist. Demnach kann ein nationales Visum aus humanitären Gründen erteilt werden, wenn bei einer gesuchstellenden Person aufgrund individuell-konkreter Umstände davon ausgegangen werden muss, dass sie sich im Heimat- oder Herkunftsstaat in einer besonderen Notsituation befindet, die ein behördliches Eingreifen zwingend notwendig macht. Dies kann etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder aufgrund einer konkreten individuellen Gefährdung, die die betroffene Person mehr als andere betrifft, gegeben sein. Befindet sich die gesuchstellende Person bereits in einem Drittstaat oder ist sie nach einem Aufenthalt in einem solchen freiwillig in ihr Heimat- oder Herkunftsland zurückgekehrt und hat sie die Möglichkeit, sich erneut in den Drittstaat zu begeben, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung (mehr) besteht. Das Visumgesuch ist unter Berücksichtigung der aktuellen Gefährdung, der persönlichen Verhältnisse der betroffenen Person und der Lage im Heimat- oder Herkunftsstaat zu prüfen. Die Visumsgewährung setzt grundsätzlich einen Bezug zur Schweiz voraus. Dabei gilt: Je offensichtlicher und schwerwiegender die konkrete, unmittelbare und ernsthafte Gefährdung ist, desto weniger Gewicht kommt dem Bezug zur Schweiz in der Gesamtabwägung zu. Ferner können weitere Kriterien wie die hier bestehenden Integrationsaussichten oder die Unmöglichkeit, in einem anderen Land um Schutz nachzusuchen, mitberücksichtigt werden. Der betroffenen Person steht es frei nach der Einreise in die Schweiz ein Asylgesuch zu stellen. Die Erteilung eines humanitären Visums begründet keinen zwingenden Anspruch auf Asyl.

3.1.2 Gesetzliche Grundlage

Nachdem mit der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28. September 2012 ((AS 2012 5359) die Möglichkeit aufgehoben wurde, bei einer Schweizer Auslandsvertretung ein Asylgesuch (sog. Botschafts-asyl) einzureichen, gewann das Instrument des humanitären Visums an Bedeutung: Der Bundesrat hielt in diesem Zusammenhang in seiner Botschaft vom 26. Mai 2010 zur Änderung des Asylgesetzes unter Hinweis auf die Wahrung der humanitären Tradition der Schweiz ausdrücklich fest, dass auch in Zukunft offen-

sichtlich unmittelbar, ernsthaft und konkret gefährdete Personen den Schutz der Schweiz erhalten sollen. Dies unter explizitem Verweis auf die bestehende Möglichkeit ein Visum „aus humanitären Gründen“ zu ersuchen (vgl. BBI 2010 4455). Dabei sollte die Bewilligung eines Visums aus humanitären Gründen an restriktivere Voraussetzungen als die im Falle der Auslandsgesuche entwickelten zu knüpfen sein (vgl. BBI a.a.O., 4468,4490, und 4520). Zuletzt äusserte sich der Bundesrat in der Frühjahrsession im Rahmen der Behandlung der Motion 21.3282 Wiedereinführung des Botschaftsasyls im Ständerat zum Botschafts asyl.³³

Asylgesuche im Ausland (Botschafts asyl) 01.01.2002 – 31.12.2012	
Eingereicht	Positive Entscheide
42'134	2'833

Insgesamt ausgestellte und verweigerte humanitäre Visa vom 1.1.2016 bis 31.12.2021³⁴

	2016	2017	1.1.-14.9.2018	15.9.-31.12.2018	2019	2020	2021
ausgestellte Visa	228	141	181	41	172	66	94
verweigerte Visa	–	–	–	304	1'521	928	1'476
Total Anträge	–	–	–	345	1'693	994	1'570

Ursprünglich hat die Schweiz die Einreise mit einem humanitären Visum auf Grundlage des Schengener Visakodex geregelt. Im Kontext eines belgischen Einzelfalls hat der europäische Gerichtshof mit Urteil vom 7. März 2017 entschieden, dass sich die Erteilung von humanitären Visa nicht auf das Schengen-Recht und damit auch nicht den Visakodex abstützen kann. Die Schweiz hat daraufhin das Verfahren resp. das Verordnungsrecht und das AIG angepasst und stellt humanitäre Visa seither gestützt auf das nationale Recht aus (Visa D). Materiell hat dies indessen zu keiner Änderung der Praxis geführt.

³³ [21.3282 | Wiedereinführung des Botschaftsasyls | Amtliches Bulletin | Das Schweizer Parlament](#)

³⁴ Die humanitären Visa können statistisch erst seit dem Jahr 2016 ausgewertet werden. Seit dem 15. September 2018 und der Einführung der Möglichkeit, humanitäre Visa gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV zu erteilen, werden diese als nationale Visa der Kategorie D ausgestellt. Seither lassen sich auch die verweigten Visaanträge auswerten, zuvor war dies nicht möglich. Vom 15. September 2018 bis Ende 2021 wurden 373 solcher Visa ausgestellt und 4'229 Visaanträge verweigert.

3.1.3 Kriterien und Verfahren

Gestützt auf das Verordnungsrecht (Art. 23 Abs. 3 VEV) ist eine persönliche Vorsprache auf einer Schweizer Vertretung zwingend. Sie dient unter anderem zur Abnahme der biometrischen Daten und ist aus sicherheitspolizeilichen Gründen zur Feststellung der Identität unumgänglich.

Es besteht zudem die Möglichkeit einer informellen Chancenberatung. Diese kann auf schriftlichem Weg bei einer Schweizer Vertretung oder direkt beim SEM erfolgen. Es wird dabei gestützt auf die eingereichten Unterlagen vorfrageweise abgeklärt, welche Aussichten ein förmliches Visumgesuch hätte. Damit kann verhindert werden, dass sich Personen unnötigerweise auf die Schweizer Vertretung begeben, wenn von vornherein feststeht, dass die Gesuche chancenlos sind. In der Praxis wurden solche Voranfragen oftmals vom Schweizerischen Roten Kreuz gestellt. Dieses stellte seine Tätigkeit im Bereich der humanitären Visa Ende 2021 jedoch ein. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die informelle Chancenberatung zielführend sein kann. Sie dient allerdings nur einer provisorischen Einschätzung und ersetzt in keinem Fall ein förmliches Visumgesuch. Selbst bei einer negativen Beurteilung sind die betroffenen Personen berechtigt, ein förmliches Visumgesuch auf der zuständigen Vertretung einzureichen, und können im Fall eines ablehnenden Bescheids Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einreichen. Auf diese Sach- und Rechtslage werden die betroffenen Personen ausdrücklich hingewiesen.

3.1.4 Kosten

Durch ein humanitäres Visum wird den betroffenen Personen die Einreise in die Schweiz ermöglicht. Nach der Einreise in die Schweiz kann ein Asylgesuch gestellt werden. Die Finanzierung des Asylbereichs obliegt grundsätzlich dem Bund³⁵. Die Kantone sind für die Betreuung und Unterbringung zuständig, für welche sie Bundessubventionen erhalten (Global- oder Nothilfepauschalen).

3.1.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz

Der EU-Visakodex ermöglicht EU-Mitgliedsstaaten, Visa aus humanitären Gründen auszustellen. Die EU-Mitgliedsstaaten sind jedoch nicht verpflichtet, in ihren Auslandsbotschaften solche Visa auszustellen. Somit verfügt die EU über keinen spezifischen Rechtsrahmen oder offizielle Kanäle für die Einreise von Schutzbedürftigen durch Visa aus humanitären Gründen.³⁶

Gemäss der ländervergleichenden Studie regeln die untersuchten Länder die Einreise im Rahmen des komplementären Zugangswegs der humanitären Korridore auf der Grundlage von Art. 25 des EU-Visakodex.³⁷ Ein formalisiertes Verfahren mit klaren Kriterien wie in der Schweiz konnte nicht identifiziert werden.

Gemäss der ländervergleichenden Studie (Kapitel 5.2. Humanitäre Programme) kamen humanitäre Visa bei den humanitären Korridoren in Belgien, Frankreich und Italien zur Anwendung: So wurden in Belgien durch die Eröffnung eines Programms der Humanitären Korridore zwischen der Regierung und einer geistlichen Gemeinschaft im Jahr 2017 150 syrische Staatsangehörige aus dem Libanon und der Türkei aufgenommen. Diese reisten durch von der Regierung ausgestellte Visa ein und wurden von ehrenamtlichen Unterstützern aufgenommen. In den Jahren 2017 und 2018 sind in Frankreich 5014 syrische und irakische Staatsangehörige durch ein Programm der humanitären Korridore eingereist. Das Programm wurde von einer geistlichen Gemeinschaft koordiniert. 2021 wurde ein weiteres Kontingent von 300 schutzbedürftigen Menschen im Rahmen dieses Programms beschlossen. Schliesslich hat Italien im Jahr 2015 ein Programm der

³⁵ Vgl. z.B. [Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Bericht des Bundesrates vom 28. September 2018 in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013](#), S. 53.

³⁶ [Visa aus humanitären Gründen \(europa.eu\)](#)

³⁷ Dies widerspricht der aktuellen Rechtsprechung des EuGHs, wonach Einreisen zwecks Einreichung eines Asylantrags auf nationales Recht abzustützen resp. aufgrund des beabsichtigten längerfristigen Aufenthalts mit einem Visum D zu regeln sind. Die Schweiz hat ihre Rechtsgrundlagen dementsprechend angepasst.

humanitären Korridore eingeführt, das noch immer Anwendung findet. Insbesondere syrische Staatsangehörige profitieren von der Möglichkeit einer Einreise in Italien. Nach Ankunft können die Eingereisten Asyl beantragen.

In der Schweiz besteht mit Art. 4 Abs. 2 VEV eine genügende Rechtsgrundlage, um Personen die Einreise aus humanitären Gründen zwecks längerfristigem Aufenthalt zu ermöglichen. Die Abstützung auf Art. 4 Abs. 2 VEV bedingt, dass in jedem Fall eine Einzelfallprüfung vorzunehmen ist. Das humanitäre Visumsverfahren stellt grundsätzlich ein Individualverfahren dar, welches sich auf schwerwiegende Fälle beschränkt. Das humanitäre Visum ist durch die hohen Anforderungen einer unmittelbaren, ernsthaften und konkreten Gefährdung an Leib und Leben ein Instrument für spezifische, individuelle Notlagen. Gleichzeitig kann es von Individuen auf Schweizer Auslandvertretungen auf der ganzen Welt angerufen werden und kann damit eine zum Resettlement komplementäre Wirkung entfalten.

Aufgrund dieser universellen Ausrichtung ist das humanitäre Visum der Schweiz nicht mit dem Einsatz des Instruments des humanitären Visums durch Belgien, Frankreich und Italien im Rahmen der sogenannten

Fallbeispiel 1

Syrien



Vor dem Hintergrund der ausserordentlichen Lage im Kontext des Konflikts in Syrien führte die Schweiz 2013 und 2014 Programme zur Aufnahme syrischer Staatsangehöriger ein, die in den Nachbarländern Zuflucht gesucht hatten. So erleichterte die Schweiz die Ausstellung von Visa aus humanitären Gründen (Art. 25 des Visakodex) für diese Personen, sofern sie sich auf eine enge familiäre Bindung zu ihren in der Schweiz ansässigen Verwandten berufen konnten, die über eine Aufenthalts- oder Niederlassungserlaubnis oder die Schweizer Staatsbürgerschaft verfügten. Die meisten dieser Personen erhielten daraufhin eine vorläufige Aufnahme in der Schweiz. Es stand ihnen auch frei, einen Asylantrag zu stellen.

humanitären Korridore zu vergleichen. Diese kontingentierte und von der Dauer her begrenzten Programm liessen sich eher mit dem Schweizer Resettlement-Programm vergleichen, wobei ebenfalls nur begrenzt: Die humanitären Korridore werden von der Identifizierung im Transitland bis zur Integration und dem Asylentscheid im Aufnahmeland von konfessionellen Gemeinschaften und Akteuren der Zivilgesellschaft finanziert und organisiert. Das verstetigte Resettlement der Schweiz hingegen ist staatlich organisiert und finanziert. Für eine finanzielle Beteiligung anderer Akteure wie beispielsweise Städten/Gemeinden wäre in der Schweiz die Schaffung entsprechender Gesetzesgrundlagen notwendig, wie im Kapitel 3.5.6 dargelegt wird.

3.2 Familiennachzug

3.2.1 Definition

Der Familiennachzug ermöglicht unter bestimmten Bedingungen den Nachzug von Familienmitgliedern von Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländerinnen und Ausländern mit einem Aufenthaltstitel (Ausweis C, B, L und F) in die Schweiz, um das Zusammenleben in der Schweiz zu gewährleisten. Es handelt sich um ein Verfahren, das von den Kantonen, den Schweizer Vertretungen im Ausland und dem SEM gemeinsam durchgeführt wird. Es geht dabei um Drittstaatsangehörige; bei EU/EFTA Bürgerinnen und Bürger gilt die Personenfreizügigkeit (FZA). Das Schweizer Rechtssystem kennt verschiedene Möglichkeiten der Familienzusammenführung. Die Rechtsgrundlagen und die Voraussetzungen unterscheiden sich je nach dem rechtlichen Status des in der Schweiz lebenden Familienmitglieds.

3.2.2 Gesetzliche Grundlage

Familiennachzug nach Art. 51 Asylgesetz

In der Schweiz als Flüchtlinge anerkannte Personen mit Asyl haben gestützt auf Art. 51 Abs. 1 und 4 AsylG Anspruch auf Familiennachzug ihrer Ehegatten und ihrer minderjährigen Kinder aus dem Ausland, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind.

Familiennachzug nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, 142.20)

Das Schweizer Rechtssystem unterscheidet Situationen nach dem Rechtsstatus in der Schweiz des Familienmitglieds, das die Familienzusammenführung beantragt, und der familiären Bindung³⁸.

Das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) legt folgende Bedingungen für die Familienzusammenführung fest:

- a. in einem gemeinsamen Haushalt leben
- b. über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen
- c. nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein

38 Art. 42 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) regelt die Bedingungen für den Familiennachzug des Ehegatten, der Nachkommen und in bestimmten Fällen der Vorfahren eines Schweizer Bürgers; Art. 43 AIG regelt die Bedingungen für den Nachzug des Ehegatten und der minderjährigen Nachkommen eines ausländischen Staatsangehörigen, der eine schweizerische Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) besitzt; Art. 44 AIG präzisiert die Bedingungen für den Nachzug des Ehegatten und der minderjährigen Nachkommen eines ausländischen Staatsangehörigen, der eine schweizerische Aufenthaltserlaubnis (Ausweis B) besitzt; Art. 45 AIG legt die Bedingungen für den Familiennachzug des Ehegatten und der minderjährigen Nachkommen des ausländischen Staatsangehörigen fest, der im Besitz einer schweizerischen Kurzaufenthaltserlaubnis (Ausweis L) ist; Der Art. 85 Abs. 7, 7bis und 7ter AIG regelt den Familiennachzug und den Einbezug in die vorläufige Aufnahme von Ehegatten und ledigen Kindern unter 18 Jahren von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen (Ausweis F).

- d. Sprachanforderungen (Integrationskriterium)
- e. keine jährlichen Ergänzungsleistungen

Die Begünstigten der Familienzusammenführung sind gesetzlich festgelegt (Ehepartner und minderjährige, ledige Nachkommen). Ebenso sind Fristen für die Beantragung der Familienzusammenführung festgelegt (Art. 47 AIG bzw. Art. 85 Abs. 7 AIG i.V.m. Art. 74 Abs. 3 VZAE). Mit den Nachzugfristen soll erreicht werden, dass insbesondere die Kinder möglichst rasch nachgezogen werden und dadurch die Integration massgeblich gefördert werden kann.

Die Hauptgründe für die Verweigerung der Familienzusammenführung sind das Fehlen eines gemeinsamen Lebens, unzureichende finanzielle Mittel, eine unangemessene Unterkunft und die Abhängigkeit von Sozialhilfe. Ausnahmen von der Anforderung des gemeinsamen Haushalts und der Sprachkenntnisse sind möglich, wenn wichtige Gründe dies rechtfertigen (Art. 49, 49a und 50 AIG bzw. Art. 85 Abs. 7ter AIG). Dasselbe gilt, wenn die Frist für die Beantragung der Familienzusammenführung abgelaufen ist (Art. 47 Abs. 4 AIG bzw. Art. 85 Abs. 7 AIG i.V.m. Art. 74 Abs. 4 VZAE).

Verheiratet sich ein anerkannter Flüchtling, nachdem er in der Schweiz Asyl erhalten hat, richtet sich der Familiennachzug nach dem AIG (Art. 43 ff. AIG).

3.2.3 Kriterien und Verfahren

Familiennachzug nach dem Asylgesetz

Der asylrechtliche Familiennachzug ist seit einer im Jahr 2014 in Kraft getretenen Gesetzesänderung auf die Mitglieder der Kernfamilie (Ehegatten und minderjährige Kinder) beschränkt. Den Ehegatten gleichgestellt sind Personen, die in einer eheähnlichen Gemeinschaft (Konkubinat) oder einer eingetragenen Partnerschaft leben.

Voraussetzung für den Familiennachzug nach AsylG ist, dass die Familie durch die Flucht getrennt wurde und keine «besonderen Umständen» dagegensprechen.

Zweck der Bestimmung von Art. 51 Abs. 4 AsylG ist die Wiedervereinigung von vorbestandene Familien-gemeinschaften, sofern die Gemeinschaft alleine aufgrund der Fluchtumstände und somit unfreiwillig getrennt wurde. Erfasst werden daher nur Familiengemeinschaften, die bereits vor der Flucht aus dem Heimatstaat bestanden haben.

Bei den «besonderen Umständen» handelt es sich um einen unbestimmten, durch die Praxis konkretisierten Gesetzesbegriff, dessen Zweck darin besteht, Missbrauchstatbestände zu unterbinden und den Behörden die Möglichkeit einzuräumen, Personen kein Asyl zu gewähren, die in objektiver Hinsicht des spezifischen Schutzes des Asyls nicht bedürfen. Besondere Umstände sind beispielsweise, wenn die Identität nicht offen-gelegt wird, wenn keine tatsächlich gelebte Beziehung besteht oder eine polygame Beziehung vorliegt.

Sind die Voraussetzungen für einen asylrechtlichen Familiennachzug nicht erfüllt, kann ein Antrag auf Fa-miliennachzug nach dem AIG gestellt werden.

Familiennachzug nach dem AIG

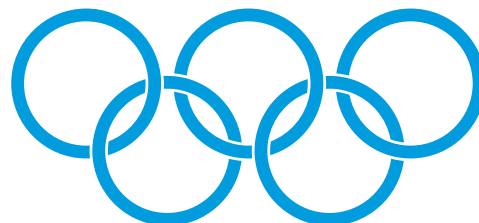
a) *Vorläufig aufgenommene Perso-nen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Art. 85 Abs. 7 ff. AIG)*
Vorläufig aufgenommene Personen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge können gemäss Art. 85 Abs. 7 AIG drei Jahre nach der Anordnung der vorläufigen Aufnahme Ehegatten und ledige Kinder unter 18 Jahren in die Schweiz nachziehen und in die vorläufige Aufnahme einbeziehen lassen, wenn sie eine Reihe von Voraussetzungen erfüllen. Der Ehe gleichgestellt ist die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlecht-licher Paare (Art. 88a AIG und Art. 74 Abs. 6 VZAE).

Die Familie muss beabsichtigen, zusammenzuwohnen, es muss eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden sein und die so in der Schweiz vereinte Familie darf nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein. Zudem darf die nachziehende Person keine jährlichen Ergänzungsleistungen beziehen oder durch den Familiennachzug in den Genuss solcher Leistungen kommen. Weiter muss sich die einzubeziehende Person in der am Wohnort gesprochenen Landessprache mündlich mindestens auf dem Referenzniveau A1 des Referenzrahmens verständigen können, oder sie muss sich zumindest zu einem Sprachförderungsangebot angemeldet haben (Art. 85 Abs. 7 und 7bis AIG i.V.m. Art 74a VZAE). Eine Ausnahme von der Voraussetzung der Sprachkompetenz besteht für Kinder unter 18 Jahren oder wenn wichtige Gründe gemäss Art. 49a Abs. 2 AIG, namentlich eine Behinderung, eine Krankheit oder eine andere Einschränkung, die zu einer wesentlichen Beeinträchtigung der Fähigkeit zum Spracherwerb führt, vorliegen (Art. 85 Abs. 7ter AIG).

Nach Ablauf der dreijährigen Wartefrist muss das Gesuch innerhalb von fünf Jahren eingereicht werden. Das Gesuch für Kinder über zwölf Jahren muss innerhalb von zwölf Monaten nach diesem Zeitpunkt eingereicht werden (Art. 74 Abs. 3 VZAE). Ein nachträglicher, das heisst nach Ablauf der vorgenannten Nachzugsfristen beantragter Familiennachzug, kann bei Vorliegen von wichtigen familiären Gründen bewilligt werden (Art. 74 Abs. 4 VZAE). Sind Kinder betroffen, liegen gemäss Art. 75 VZAE wichtige familiäre Gründe vor, wenn das Kindeswohl nur durch den Nachzug in die Schweiz gewahrt werden kann. Entsteht das

Fallbeispiel 2

Olympic Refugee Youth Athlete Programme



Mit dem 2021 von der privaten Schule «Talent-Campus Bodensee» lancierten «Olympic Refugee Youth Athlete Programme» soll in der Schweiz lebenden jungen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen mit Affinität zum Sport eine Zukunftsperspektive gegeben werden. Bei diesem Integrationsprojekt können die ausgewählten Jugendlichen einen nationalen oder internationalen Abschluss oder einer Berufslehre am Talent-Campus Bodensee anstreben. Eine punktuelle und temporäre Zulassung von Flüchtlingen aus dem Ausland ist mittel- bis langfristig geplant. Das Projekt ist im Einklang mit den Zielen der «Olympic Refugee Foundation» (IOC/UNHCR) und wird ideell von Swiss Olympic und finanziell vom BASPO und vom SEM unterstützt. Weitere Partner sind der Kanton Thurgau und die Stadt Kreuzlingen.

Familienverhältnis erst nach Ablauf der dreijährigen Wartefrist, beginnen diese Fristen zu diesem späteren Zeitpunkt zu laufen. Anders als beim asylrechtlichen Familiennachzug ist es beim Nachzug nach Art. 85 Abs. 7 AIG nicht Voraussetzung, dass die betreffenden Personen zuvor in einem gemeinsamen Haushalt gelebt haben und durch die Flucht getrennt wurden. Beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen können mithin neue Familiengemeinschaften entstehen.

Fallbeispiel 3

Myanmar



Ein Beispiel für die Problematik der gesicherten Wiederausreise nach Abschluss der Ausbildung in der Schweiz betrifft Studentinnen und Studenten aus Myanmar. In der Schweiz werden an verschiedenen privaten Schulen Studiengänge im Bereich des Hospitality Managements angeboten, für die sich unter anderem auch Personen aus Myanmar bewerben. Wie bei gewissen weiteren Nationalitäten werden diese Gesuche nach der kantonalen Prüfung dem SEM zur Zustimmung unterbreitet. Das SEM legt diese Gesuche auch dem NDB zur Stellungnahme vor und beurteilt sie dann spezifisch dahingehend, ob die Wiederausreise als gesichert erscheint, da die Situation in Myanmar zurzeit volatil ist und ein grosses Migrationsrisiko besteht. Im vergangenen Jahr haben myanmarische Staatsangehörige in der Schweiz nach der Einreise zu Ausbildungszwecken vereinzelt Asylgesuche eingereicht. Dies stellt das SEM vor das Problem, dass Visumgesuche, die zu Ausbildungszwecken eingereicht und gutgeheissen werden, nicht den wahren Einreisegrund angeben und zu Einreisen in die Schweiz missbraucht werden können, deren eigentlicher Zweck die Einreichung eines Asylgesuchs ist.

b) Flüchtlinge mit Asyl

Flüchtlinge mit Asyl können neben dem Gesuch nach dem AsylG auch ein Gesuch um Familiennachzug nach den ausländerrechtlichen Bestimmungen (Art. 43 ff. AIG) einreichen. Dabei gelten, bis auf die dreijährige Wartefrist, grundsätzlich die gleichen Voraussetzungen wie für vorläufig aufgenommene Personen und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge.

Seit März 2020 sind rund 700 Personen, darunter 100 unbegleitete minderjährige Asylsuchende (UMA) mit Familienbezug in die Schweiz eingereist. Diese Überstellungen erfolgten zwar gestützt auf die Dublin-III Verordnung, aber gehen teilweise über die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Dublin III-Verordnung hinaus. Die Schweiz wendet in diesen Fällen einen weiteren Familienbegriff an und legt die in der Verordnung festgelegten Fristen für Übernahmearbeiten und Überstellung grosszügig aus. Die Schweiz nutzt damit den Spielraum der Dublin-Bestimmungen zu Gunsten von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden aus. Angesichts der pandemiebedingten Herausforderungen bei der Überstellung organisierte die Schweiz Kollektivtransfers, um die Einreise dieser Person in die Schweiz rasch zu ermöglichen.

3.2.4 Kosten

Der Bund kann unter bestimmten Voraussetzungen die notwendigen Reisekosten für Flüchtlinge übernehmen (Art. 92 Abs. 1 AsylG i.V.m. Art. 53 lit. d AsylV2). Das gilt für den Familiennachzug nach dem AsylG sowie für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Art. 85 Abs. 7 AIG).

Nach Ankunft der Familienangehörigen von Personen aus dem Asylbereich ist der Bund für Finanzierungsfragen zuständig, da die Finanzierung des Asylbereichs grundsätzlich dem Bund obliegt.³⁹ Die Kantone sind für die Betreuung und Unterbringung zuständig, für welche sie Bundessubventionen erhalten (Global- oder Nothilfepauschalen).

Beim Familiennachzug nach AIG von Personen aus dem Asylbereich haben die Kantone (resp. die kommunale Ebene) allfällige Kosten zu tragen.

3.2.5 Internationaler Kontext Asyl und Einschätzung für die Schweiz

Die Praxis des Familiennachzugs wurde in der ländervergleichenden Studie von TC nicht als eigenständiger komplementärer Zugangsweg untersucht. Die Abklärungen des SEM zeigen aber, dass die Praxis europaweit ähnlich ist. Wie in der Schweiz gelten im Einklang mit der EU-Direktive zu Familienzusammenführung (2003/86/EG) beispielsweise in Deutschland für alle legal in Deutschland ansässigen Menschen die gleichen Voraussetzungen. Eine Abweichung ist in den Niederlanden feststellbar, wo es für Personen, die in den Niederlanden einen Asylstatus haben (Flüchtlinge, Personen, die subsidiären Schutz benötigen), eine erweiterte Form der Familienzusammenführung gibt. Sie betrifft nicht nur die Familieneinheit (Ehegatten und minderjährige Kinder unter 18 Jahren), sondern auch nichteheliche Partner, Eltern und/oder erwachsene Kinder, sofern sie von der Person, der Asyl gewährt wurde, abhängig sind.

Die grosse Kammer des EGMR hat im Grundsatzurteil M.A. v. Denmark (App. No. 6697/18) vom Juli 2021 ausführlich seine Rechtsprechung zum Familiennachzug von Personen mit subsidiärem Schutzstatus zusammengefasst und konkretisiert. Dieses Urteil hat in Bezug auf die gesetzlich vorgegebene dreijährige

³⁹ Vgl. z.B. Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Bericht des Bundesrates vom 28. September 2018 in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013, S. 53.

Wartefrist allenfalls Auswirkungen auf die Schweizer Praxis zum Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen. Ausserdem konkretisiert das Urteil, an welchen Massstäben sich die Verhältnismässigkeitsprüfung nach Art. 8 Ziff. 2 EMRK bei einer Entscheidung um Familiennachzug zu orientieren hat. Das SEM orientiert sich im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung auch an diesen Vorgaben.

Zusammengefasst sind in der Schweiz der Familienbegriff und der Familiennachzug klar geregelt. Die Möglichkeiten einer grosszügigen Auslegung bzw. einer punktuellen Anwendung eines weiteren Familienbegriffs wie im Falle der unbegleiteten Minderjährigen in Griechenland zeigt jedoch, dass die Schweiz auch mit diesem komplementären Zugangsweg flexibel auf humanitäre Situationen reagieren kann.

3.3 Visa für Aus- und Weiterbildung

3.3.1 Definition

Beim Aufenthalt zwecks Aus- oder Weiterbildung handelt es sich gemäss AIG um einen vorübergehenden Aufenthalt (Art. 23 Abs. 3 VZAE). Dieser Zugangsweg steht grundsätzlich auch Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Menschen offen.

3.3.2 Gesetzliche Grundlage

Die gesetzliche Grundlage für eine Einreise bzw. Zulassung zu Aus- oder Weiterbildungszwecken von Ausländerinnen und Ausländern ist in der Schweiz im Art. 27 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) geregelt. Dieser Artikel hält fest, dass Ausländerinnen und Ausländer für eine Aus- oder Weiterbildung zugelassen werden können, wenn: a. die Schulleitung bestätigt, dass die Aus- oder Weiterbildung aufgenommen werden kann; b. eine bedarfsgerechte Unterkunft zur Verfügung steht; c. die notwendigen finanziellen Mittel vorhanden sind; und d. sie die persönlichen und bildungsmässigen Voraussetzungen für die vorgesehene Aus- oder Weiterbildung erfüllen.

3.3.3 Kriterien und Verfahren

In Bezug auf ein Studium in der Schweiz ist ein persönlicher Studienplan vorzulegen und das angestrebte Ziel genau anzugeben (Diplom, Matura, Bachelor, Master, Doktorat usw.). Die Direktion der Lehranstalt muss bestätigen, dass die Kandidatin oder der Kandidat aus ihrer Sicht über den nötigen Ausbildungsstand und die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügt, um der beabsichtigten Ausbildung folgen zu können.

Ausländische Personen, die in der Schweiz eine Aus- oder Weiterbildung absolvieren möchten, haben ausreichende Geldmittel nachzuweisen, indem sie entsprechende Dokumente vorlegen (Art. 23 Abs. 1 VZAE). Bei Minderjährigen muss zusätzlich die Betreuung in der Schweiz sichergestellt sein. Da der Aufenthalt zur Aus- oder Weiterbildung einen vorübergehenden Aufenthalt darstellt, muss die betroffene Person auch den Willen haben, die Schweiz nach Erfüllung des Aufenthaltszwecks respektive nach Abschluss der Ausbildung wieder zu verlassen (Art. 5 Abs. 2 AIG). Dies gilt auch für Studentinnen und Studenten, welche in der Schweiz eine Hochschule oder Fachhochschule besuchen wollen. Auch wenn diese nach dem Abschluss in der Schweiz während sechs Monaten eine Stelle suchen können und unter gewissen Voraussetzungen einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt haben (vgl. Art. 21 Abs. 3 AIG), handelt es sich bei deren Aufenthalt zur Aus- oder Weiterbildung dennoch um einen vorübergehenden Aufenthalt.

Im Rahmen der Prüfung der persönlichen Voraussetzungen nach Artikel 23 Absatz 2 VZAE dürfen folglich keine Indizien darauf hinweisen, dass mit dem Gesuch nicht nur ein vorübergehender Aufenthalt zwecks

Ausbildung, sondern in Umgehung der Vorschriften über die Zulassung ein dauerhafter Aufenthalt angestrebt wird. Bei der Prüfung des Einzelfalls sind deshalb insbesondere folgende Umstände zu berücksichtigen: Die persönlichen Verhältnisse der Person (Alter, familiäre Situation, bisherige Schulbildung, soziales Umfeld), frühere Aufenthalte oder Gesuche, die Herkunftsregion (wirtschaftliche und politische Situation, heimatlicher Arbeitsmarkt für Hochschulabgänger). Stammt die gesuchstellende Person aus einer Region, in welche sich eine zwangsweise Rückführung als schwierig oder unmöglich erweisen dürfte, sind die Anforderungen entsprechend höher. Es müssen sich hier – aufgrund der persönlichen Verhältnisse und der gesamten Umstände – konkrete Anhaltspunkte ergeben, welche die freiwillige Rückkehr in die Heimat oder den Staat des vorherigen Aufenthaltes nach Abschluss der Ausbildung als mit grosser Wahrscheinlichkeit gesichert erscheinen lassen.

Während eines Aufenthaltes zur Aus- und Weiterbildung kann einer Erwerbstätigkeit als Nebenerwerb nachgegangen werden, sofern die Ausbildung der Hauptzweck des Aufenthaltes bleibt (Art. 30 Abs. 1 Bst. g AIG i.V.m. Art. 38 VZAE) und die Erwerbstätigkeit den Ausbildungsabschluss nicht verzögert. Die Erwerbstätigkeit kann frühestens nach einem Aufenthalt von 6 Monaten bewilligt werden und darf ausserhalb der Ferien eine wöchentliche Arbeitszeit von 15 Stunden nicht überschreiten. Zudem muss ein Gesuch eines Arbeitgebers vorliegen nach Art. 18 Bst. b AIG und die orts- und branchenübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Art. 22 AIG sind einzuhalten.

Aufenthalte zur Absolvierung von obligatorischen Praktika im Rahmen einer Aus- und Weiterbildung werden in Kapitel 3.4 ausgeführt. Dies gilt ebenso für den Aufenthalt von Doktorandinnen und Doktoranden, welche im Rahmen der universitären Weiterbildung einer Erwerbstätigkeit im wissenschaftlichen Spezialgebiet nachgehen.

Angebote der Berufsbildung stehen grundsätzlich allen Personen offen, die eine Aufenthaltsregelung in der Schweiz haben⁴⁰. Dies gilt auch für Stützkurse oder weitere Förderangebote im Rahmen der Berufsbildung. Lernende aus Drittstaaten benötigen in den meisten Fällen zusätzlich zur Aufenthaltsbewilligung auch eine Arbeitsbewilligung oder es bedarf einer Meldung der Aufnahme der Erwerbstätigkeit⁴¹. Die Voraussetzungen für eine berufliche Grundbildung können sich je nach Beruf unterscheiden. Es sind jedoch für alle Berufe ausreichende Sprachkenntnisse in der lokalen Sprache nötig.⁴² Zur Ermöglichung einer beruflichen Grundbildung kann Person mit rechtswidrigem Aufenthalt für die Dauer der Grundbildung unter bestimmten Voraussetzungen (u.a. ununterbrochener Besuch der obligatorischen Schule in der Schweiz während mindestens 5 Jahren) eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden (Art. 30a VZAE).

Auch Erwachsene können einen Erst- oder Zweitabschluss im Bereich der beruflichen Grundbildung erlangen. Dabei ist in betrieblich organisierten Bildungsgängen unter gewissen Voraussetzungen auch eine Verkürzung bzw. Verlängerung der beruflichen Grundbildung möglich⁴³.

Vor dem Hintergrund der dargestellten gesetzlichen Bestimmungen haben verschiedene Kantone, Hochschulen, Stiftungen und weitere Bildungseinrichtungen Stipendienprogramme entwickelt. Aufgrund der grossen Anzahl von öffentlichen und privaten Anbietern ist eine umfassende Auflistung der angebotenen Stipendienprogramme in diesem Rahmen nicht möglich bzw. der Bund hat nicht umfassend Kenntnis davon.

40 S. auch [mb205.pdf \(berufsbildung.ch\)](#)

41 vgl. Art. 11 AIG i.V.m. Art. 1a, Abs. 2 VZAE sowie Art. 31, Abs. 3 und 85a AIG; Art. 61 AsylG i.V.m. 65 VZAE.

42 Ausreichende Sprachkompetenzen sind ein Integrationskriterium (Art. 58a Abs. 1 Bst. d AIG) sowie eine Voraussetzung für die Aus- und Weiterbildung. Die Schulleitung muss bestätigen, dass die sprachlichen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 24 Abs. 3 VZAE).

43 [Berufliche Grundbildung für Erwachsene 080d-20170808TRR \(4\).pdf](#)

Auf Bundesebene werden die Bundes-Exzellenz-Stipendien für ausländische Forschende und Kunstschaaffende angeboten. Diese stehen grundsätzlich auch Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Menschen offen, solange die vorgegebenen Kriterien (insbesondere Motivation und Rückkehrabsicht in den Staat des vorherigen Aufenthaltes, Zulassung zu einer Schweizer Hochschule, Profil als Nachwuchsforschende, persönliches Forschungsprojekt, akademische Unterstützung der Kandidatur durch Professur in der Schweiz) erfüllt sind. Alle Kandidatinnen und Kandidaten reichen ihre Stipendien-Bewerbungen bei der jeweiligen zuständigen Schweizer Vertretung ihres Herkunftslandes (Nationalität der Kandidat/innen) ein. In begründeten Ausnahmefällen wurde in der Vergangenheit im Sinne einer pragmatischen Lösung die Einreichung der Bewerbung auf der Schweizer Vertretung im Aufenthaltsland akzeptiert. Diese Vertretungen nehmen eine formale Prüfung der Dokumente vor. Sämtliche Bewerbungen durchlaufen den gleichen Auswahlprozess mit denselben Kriterien. Die Stipendienvergabe erfolgt in allen Fällen auf der Grundlage der wissenschaftlichen Exzellenz. Eine schriftliche Bestätigung der Rückkehrabsicht wird zudem im Falle einer Stipendienvergabe mit der Stipendienannahme eingeholt.

3.3.4 Kosten

Der Bund ist für die Ausstellung eines Visums für Aus- und Weiterbildung zuständig, was die Einreise der betroffenen Personen ermöglicht und trägt die Kosten bei den Bundes-Exzellenz-Stipendien für ausländische Forschende und Kunstschaaffende.

Die gesetzlichen Bestimmungen für die Ausstellung eines Visums für die Aus- und Weiterbildung umfassen u.a. den Nachweis notwendiger finanzieller Mittel. Somit liegen die Kosten bei den betroffenen Personen selber. Stipendienprogramme von Kantonen, Hochschulen, Stiftungen oder anderen Bildungseinrichtungen können betroffenen Personen die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz ermöglichen. Auch Private oder Community Sponsorship Programme der Zivilgesellschaft oder von Städten könnten die Finanzierung ermöglichen. Im AIG-Bereich sind finanzielle Garantien durch Drittpersonen möglich (vgl. AIG-Weisungen, Ziff. 5.1.1.4), allerdings müssen auch die weiteren gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sein.

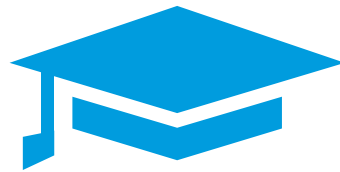
3.3.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz

Im europäischen Kontext werden bereits verschiedene Programme zur Aus- oder Weiterbildung von schutzbedürftigen Personen durchgeführt. Das im Rahmen der ländervergleichenden Studie von TC untersuchte Programm «Leadership for Africa LfA» soll Personen aus afrikanischen Ländern (z.B. Äthiopien, Elfenbeinküste, Südsudan, etc.) den Zugang zu einem Studienabschluss in Deutschland erleichtern. Dies geschieht primär durch die finanzielle Unterstützung der Studenten in Form von Stipendien, welche vom Deutschen Auswärtigen Amt ausgerichtet werden. Die Studenten müssen Deutschland nach dem Studienabschluss verlassen. Das Ziel des Programms ist es, dass diese Personen anschliessend im Heimatland gesellschaftlich relevante Rollen in Verbindung mit ihrer Ausbildung einnehmen können. Zugelassen sind sowohl Staatsangehörige aus diesen Ländern wie auch Flüchtlinge und weitere schutzbedürftige Menschen, welche sich mit einem offiziellen Aufenthaltstitel in einem dieser Länder aufhalten.

Das portugiesische Programm «Global Platform for Syrian Students GP4SYS» bietet Unterstützung bei der Einreise und während der Studienzzeit für Personen, welche aus Syrien zu Studienzwecken nach Portugal kommen. Die Einreise erfolgt mit einem regulären Visum zu Ausbildungszwecken. Nach Abschluss des Studiums besteht die Möglichkeit, in Portugal Asyl zu beantragen. Die Möglichkeit zur Einreichung eines Asylantrags besteht auch jederzeit in der Schweiz. Das portugiesische Programm wäre insofern nicht in die Schweiz übertragbar, als es sich beim Aufenthalt zwecks Aus- oder Weiterbildung gemäss AIG um einen vorübergehenden Aufenthalt handelt und die anschliessende Einreichung eines Asylantrags einer Zweck-

Fallbeispiel 4

Scholars at Risk



Ein Beispiel eines Stipendienprogrammes mit einem spezifischen Fokus auf bedrohte Forschende ist Scholars at Risk. Das Netzwerk Scholars at Risk setzt sich weltweit dafür ein, bedrohten Forschenden einen temporären Aufenthalt und eine Fortsetzung ihrer Forschungsarbeit an einem sicheren Ort zu ermöglichen. Auch in der Schweiz besteht eine Sektion von Scholars at Risk mit 24 Mitgliedsinstitutionen. Seit Oktober 2020 finanziert der Schweizerische Nationalfonds (SNF) im Rahmen seines Förderinstrumentes Scientific Exchanges über das Netzwerk entsprechende Aufenthalte an Schweizer Hochschulen. Gesuche werden vom Hauptsitz des Netzwerkes in New York geprüft und eine geeignete Forschungsinstitution wird identifiziert. Handelt es sich bei der aufnehmenden Institution um eine Schweizer Institution, kann das Netzwerk beim SNF ein entsprechendes Gesuch einreichen.

entfremdung entsprechen würde. Ausserhalb Europas unterstützt die kanadische NGO «World University Service Canada WUSC» Flüchtlinge, welche im Rahmen des Resettlement zum Studium nach Kanada eingereist sind. Der Aufenthalt der Personen ist demnach langfristig ausgelegt, da diese als Flüchtlinge anerkannt werden. Die NGO WUSC ermöglicht zudem sogenannte Private Sponsorships. Das heisst, Privatpersonen können in die Übernahme von Kosten für die Ausbildung einer Person in diesem Programm eingebunden werden.

Im Rahmen des geltenden Rechts in der Schweiz wäre ein Programm für finanzielle Unterstützung zur Ausbildung von Flüchtlingen und schutzbedürftigen Menschen möglich, welche die regulären Zulassungsvoraussetzungen zum Studium in der Schweiz erfüllen und sich mit einem gesicherten Aufenthaltstitel in einem sicheren Drittstaat aufhalten, wohin sie nach Abschluss der Ausbildung auch wieder zurückkehren würden (vgl. Programm LfA Deutschland). Diese Finanzierung könnte im Rahmen von staatlichen Geldern oder von privaten Sponsorships (vgl. Programm WUSC Kanada) aufgebaut werden. Ob Ausländerinnen und Ausländer, welche Teil eines solchen Programms wären, unter gewissen Voraussetzungen von einem erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt profitieren könnten (vgl. Art 21 Abs. 3 AIG), müsste bei einer konkreten Projektausarbeitung geklärt werden.

Die Zulassung von schutzbedürftigen Menschen zur Aus- und Weiterbildung könnte an der gesetzlichen Voraussetzung der gesicherten Wiederausreise scheitern (Art. 5 Abs. 2 AIG), da in vielen Fällen nicht mit einer Rückkehr in ihr Heimatland oder ihren ursprünglichen Aufenthaltsstaat gerechnet werden könnte und

sie dauerhaft in der Schweiz verbleiben würden. Deshalb wären diesbezüglich verschiedene Absicherungen wie ein bestehendes Rückübernahmeabkommen mit dem ursprünglichen Aufenthaltsstaat notwendig. Potentiell förderlich wäre diesbezüglich die Einbettung eines entsprechenden Projekts in eine Migrationspartnerschaft des Bundes. Eine Einbindung von Städten wäre in einem subsidiären Schritt möglich, sollte es z.B. um die Finanzierung des Aufenthalts oder eine Unterbringung in der Schweiz gehen.

3.4. Visa für Erwerbstätigkeit

3.4.1 Definition

Die Einreise von Drittstaatsangehörigen in die Schweiz mit direkter Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Dieser Zulassungsweg ermöglicht eine direkte Einbindung in das Erwerbsleben mit unabhängiger Existenzgrundlage. Der zukünftige Arbeitgeber in der Schweiz muss, bevor eine Einreise stattfinden kann, eine Bewilligung zur Erwerbstätigkeiten für Personen aus Drittstaaten beantragen. In diesem Sinne werden keine Visa zur Erwerbstätigkeit, sondern Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit erteilt, auf deren Grundlage die erforderlichen Visa zur Einreise ausgestellt werden.

3.4.2 Gesetzliche Grundlage

Die Schweiz kennt seit der Einführung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU und den EFTA-Staaten (2002) bei der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte ein duales System. Erwerbstätige aus den EU-/EFTA-Staaten erhalten durch das Abkommen vereinfachten Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. Aus Drittstaaten werden in beschränktem Ausmass lediglich gut qualifizierte Arbeitskräfte zugelassen. Die Zulassungskriterien sind im AIG und in der VZAE aufgeführt.

Das Zulassungsverfahren findet grundsätzlich auf alle Drittstaatsangehörigen Anwendung und schliesst im Grundsatz keine Personenkategorien aus – auch keine Flüchtlinge. Das Zulassungssystem für Drittstaatsangehörige zum Schweizer Arbeitsmarkt sieht nachfrageorientiert ein Gesuch durch den Arbeitgeber vor. Es handelt sich stets um eine Einzelfallprüfung, bei der die Zulassungsvoraussetzungen bei jedem Gesuch und jeder Person individuell beurteilt werden. Mit Blick auf den Inländervorrang und die Anforderungen an die Qualifikation wird die grosse Mehrheit der Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen die regulären Zulassungsvoraussetzungen kaum erfüllen können. Aufgrund der notwendigen Nachfrage und der Zulassungsvoraussetzungen (v.a. wirtschaftliches Interesse, Vorrang, Qualifikation) erfolgt die Erteilung von Bewilligungen vorwiegend in Branchen mit Fachkräftemangel.⁴⁴ Möglichkeiten für Zulassungen im Sinne von komplementären Zugangswegen könnten im Rahmen der in Kapitel 3.3 beschriebenen gesetzlichen Ausnahmen geprüft werden, da in diesen Fällen von den regulären Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden kann. Bei den beschriebenen Zulassungsmöglichkeiten handelt es sich um klar abgrenzbare, spezifische Sonderfälle mit strengen Rahmenbedingungen.

Während im Rahmen der Zulassungen (gemäss Art. 30, Abs. 1, Bst. f, g und j AIG, Art. 40, 41, 42 und 48 VZAE) der Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz von befristeter Natur ist, bestehen für Personen, die in der Schweiz für ein Hochschulstudium zugelassen werden (Art. 27 AIG) und nach Abschluss des Studiums eine Stelle von hohem wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Interesse antreten (Art. 21, Abs. 3 AIG), gute Aussichten für einen längerfristigen Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz (siehe dazu Ausnahmen im Kapitel 3.3).

⁴⁴ 2020 wurden über alle Nationalitäten hinweg 21% der Bewilligungen in der IT-Branche erteilt, gefolgt von der Unternehmensberatung (14%), der Chemie- und Pharmaindustrie (12%), Forschung und Entwicklung (10%), der Nahrungs- und Genussmittelindustrie (6%) sowie der Maschinenindustrie (5%).

3.4.3 Kriterien und Verfahren

Grundsätzlich kann eine reguläre Zulassung nur erfolgen, sofern die nachfolgenden Kriterien kumulativ erfüllt sind:

- **Gesamtwirtschaftliches Interesse** (Art. 18 und 19 AIG)
Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen ist nur möglich, wenn die angestrebte Erwerbstätigkeit dem gesamtwirtschaftlichen Interesse dient. Ausserdem muss ein Gesuch eines Arbeitgebers vorliegen.
- **Höchstzahlen** (Art. 20 AIG)
Die Schweiz sieht für die Zulassung zur Erwerbstätigkeit Höchstzahlen vor, wie sie in Art. 121a BV vorgesehen sind. Dies bedeutet, dass nur eine beschränkte Anzahl an Zulassungen pro Jahr erteilt wird.⁴⁵
- **Vorrang** (Art. 21 AIG)
Die Zulassung von Drittstaatsangehörigen ist erst möglich, wenn auf dem inländischen Arbeitsmarkt und auf den Arbeitsmärkten der EU/EFTA-Länder keine Personen mit Vorrang zur Verfügung stehen.
- **Orts- und branchenübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen** (Art. 22 AIG)
Die Lohn- und Arbeitsbedingungen haben den orts-, berufs- und branchenüblichen Verhältnissen zu entsprechen.
- **Persönliche Voraussetzungen** (Art. 23 AIG)
Zugelassen werden Führungskräfte, Spezialistinnen und Spezialisten sowie andere hochqualifizierte Arbeitskräfte.

Ausländerinnen und Ausländer müssen ausserdem über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen⁴⁶ um zu einer Erwerbstätigkeit zugelassen werden zu können.

Die Schweizerische Gesetzgebung kennt diverse Abweichungen von den oben genannten regulären Zulassungsbedingungen. Nachfolgend werden verschiedene Kontexte für solche Abweichungen aufgezeigt. Bestimmte Zulassungsvoraussetzungen (Art. 20, 23, 24 AIG) sind u.a. nicht anwendbar bei der Zulassung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern⁴⁷, sowie der vorübergehenden Zulassung für grenzüberschreitende Dienstleistungen⁴⁸. Weiter sind verschiedene Abweichungen in Artikel 30 Abs. 1 AIG geregelt, um beispielsweise Aufenthalte im Rahmen von Hilfs- und Entwicklungsprojekten über die wirtschaftliche und technische Zusammenarbeit zu ermöglichen (Bst. f), den internationalen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausch sowie die berufliche Aus- und Weiterbildung zu erleichtern (Bst. g) oder auch den betrieblichen Transfer von Angehörigen des höheren Kaders und unentbehrlichen Spezialistinnen und Spezialisten in international tätigen Unternehmen zu vereinfachen (Bst. h). Die vorgesehenen Abweichungen von den Zulassungsvoraussetzungen gelten vor allem für befristete Aufenthalte. Die weiterführenden Bedingungen für diese Zulassungen werden im Folgenden erläutert.

Unter Aufenthalte für Hilfs- und Entwicklungsprojekte (Art. 30 Abs. 1 Bst. f AIG i.V.m. Art. 37 VZAE) fallen ausschliesslich befristete Weiterbildungsaufenthalte im Rahmen von Zusammenarbeits- und Hilfsprojekten

⁴⁵ Seit 2019 betragen die jährlichen Höchstzahlen jeweils 8500 Einheiten. Vor der Corona-Pandemie betrug die Ausschöpfung der Kontingente Ende 2019 insgesamt 84 %, im Pandemiejahr 2020 reduzierte sich die Ausschöpfung durch pandemiebedingte weltweite Reisebeschränkungen auf 65%.

⁴⁶ Artikel 24 AIG.

⁴⁷ Artikel 25 AIG

⁴⁸ Artikel 26 AIG

mit Entwicklungsländern einerseits und im Rahmen der technischen Zusammenarbeit mit den Ländern Zentral- und Osteuropas andererseits. Gestützt auf das Abkommen über die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit, welche die Schweiz mit Entwicklungsländern und Ländern Zentral- und Osteuropas abgeschlossen hat, auf bestehenden Verpflichtungen gegenüber internationalen Organisationen sowie, in bestimmten Fällen, auf Programmen privater schweizerischer Organisationen für Entwicklungshilfe können Weiterbildungsaufenthalte für Angehörige dieser Länder bewilligt werden. Die befristeten Aufenthalte im Rahmen dieser Programme sind an einen bestimmten Zweck gebunden und können nicht verlängert oder in einen Daueraufenthalt umgewandelt werden.

Eine weitere Kategorie umfassen Aufenthalte zur Erleichterung des internationalen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausches sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Art. 30 Abs. 1 Bst. g AIG). Darunter fallen u.a. die Erwerbstätigkeit während der Weiterbildung an einer Hochschule oder Fachhochschule (Art. 40 VZAE), Aufenthalte mit dem Zweck des wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und kulturellen Austausches (Art. 41 VZAE) sowie auch Aufenthalte auf Grundlage der bilateralen Stagiairesabkommen (Art. 42 VZAE).

Die Schweiz hat mit diversen Staaten bilaterale Stagiairesabkommen⁴⁹ geschlossen (Art. 30, Abs. 1. Bst. g AIG i.V.m. Art. 100, Abs. 2, Bst. e AIG und Art. 42 VZAE). Diese eröffnen jungen Berufsleuten, die ihre beruflichen und sprachlichen Kenntnisse in der Schweiz erweitern möchten, die Möglichkeit eine Arbeitsbewilligung für maximal 18 Monate zu erhalten. Stagiareseinsätze dienen der Weiterbildung und können nur im erlernten Beruf resp. Studiengebiet erfolgen.

Bei Personen, die über die universitäre Grundausbildung hinaus ihre Studien oder Forschungsarbeiten im Hinblick auf eine Spezialisierung fortführen, kann die Aufnahme einer Teil- oder Vollzeitwerbstätigkeit bewilligt werden (Art. 30 Abs. 1 Bst. g AIG i.V. Artikel 40 VZAE), wenn die Weiterbildung der Hauptzweck des Aufenthaltes bleibt und es sich um eine wissenschaftliche Tätigkeit im Spezialbereich der betroffenen Personen handelt. Diese Sonderregelung gilt für Doktorandinnen und Doktoranden, Postdoktorandinnen und Postdoktoranden, Stipendiatinnen und Stipendiaten sowie für akademische Gäste, wenn sie an einer kantonalen Universität, an einer Eidgenössischen Technischen Hochschule, einer Fachhochschule, einer Pädagogischen Hochschule oder einem anderen eidgenössischen oder kantonalen Hochschulinstitut arbeiten.

Während dem Studium und nach einem erfolgreichen Studienabschluss können Praktika für Studierende aus Drittstaaten an ausländischen Hoch- oder Fachhochschulen in höheren Semestern bewilligt werden, wenn es sich um Pflichtpraktika handelt, die einen integralen Bestandteil der universitären Ausbildung darstellen. Weiter können Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn diese von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist (Art. 21 Abs. 3 AIG). Diese Regelung ermöglicht einerseits Unternehmen und akademischen Institutionen in der Schweiz die Rekrutierung von gut und hoch qualifizierten Fachpersonen, die vorgängig ein Studium in der Schweiz erfolgreich abgeschlossen haben, andererseits eröffnen sich den Studienabgängern dadurch längerfristige berufliche Zukunftsperspektiven in der Schweiz.

Die Zulassung von Au-pair-Angestellten stellt eine weitere Kategorie dar, bei welchen von den regulären Voraussetzungen abgewichen wird. Sie folgt den Grundsätzen des Europäischen Übereinkommens über die Au-pair-Beschäftigung des Europarats vom 24.11.1969 (Art. 48 VZAE).

⁴⁹ Argentinien, Australien, Chile, Japan, Kanada, Monaco, Neuseeland, Philippinen, Russland, Südafrika, Tunesien, Ukraine, USA

3.4.4 Kosten

Die Gebühren für die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung oder einer Aufenthaltsbewilligung zwecks Erwerbstätigkeit werden kantonale und auf Bundesebene separat erhoben. Der Arbeitgeber ist zuständig für die Beantragung der Bewilligung und trägt die Verfahrenskosten. Die Erteilung der nationalen Visa D zur Einreise erfolgt in Kompetenz der Auslandsvertretungen.

3.4.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz

Während basierend auf den Erkenntnissen der ländervergleichenden Studie von TC im europäischen Kontext keine berufsbezogenen Programme für schutzbedürftige Menschen bekannt sind, hat auf internationaler Ebene beispielsweise das im Rahmen der externen Studie untersuchte Programm «Talent Beyond Borders TBB» aus Australien zum Ziel, hochqualifizierte Flüchtlinge oder andere schutzbedürftige Menschen aus dem Libanon, Jordanien und Syrien mit einem Arbeitgeber in Australien zu vernetzen damit es in der Folge zu einem Anstellungsverhältnis kommt. In Kanada wurde im Jahr 2018 das Pilotprojekt «Economic Mobility Pathways Pilot» (EMPP) ins Leben gerufen. Im Rahmen des Programms wurden bis zu 15 qualifizierte anerkannte Flüchtlinge aus dem Nahen Osten und Ostafrika zur Nutzung von arbeitsbezogenen Einwanderungsprogrammen aufgenommen.

Die in der ländervergleichenden Studie beschriebenen Massnahmen sind nur sehr bedingt ins reguläre Zulassungsverfahren von Drittstaatsangehörigen zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz übersetzbar. Die Systematik des Zulassungsverfahrens unterscheidet sich grundlegend von den in der ländervergleichenden Studie beschriebenen Programmen (vgl. z.B. Kapitel 5.4.1. Australien: Talent Beyond Boundaries und 5.4.2. Deutschland: Leadership for Africa). Im Rahmen der genannten Projekte erfolgt in aller Regel eine Auswahl durch öffentliche oder private Organisationen vor Ort, während das Zulassungssystem für Drittstaatsangehörige zum Schweizer Arbeitsmarkt nachfrageorientiert ein Gesuch durch den Arbeitgeber vorsieht.

Aufgrund der unterschiedlichen Systematik zwischen der Arbeitsmarktzulassung von Drittstaatsangehörigen und den analysierten Programmen stellen sich ausserdem weiterführende Fragen, etwa bezüglich langfristigem Aufenthalt oder dem Verhältnis zum Asylverfahren (vgl. Art. 14 AsylG). Gemäss Definition des UNHCR fallen unter «komplementäre Zugangswege» auch Programme, die keinen dauerhaften Aufenthalt vorsehen, aber den Flüchtlingen durch eine Weiterbildung neue Möglichkeiten für eine nachhaltige und sichere Lösung eröffnen. Zulassungen im Sinne der beschriebenen Ausnahmen sind in der Mehrheit an einen bestimmten Aufenthaltszweck (und Anstellung) gebunden (Art. 30, Abs. 1, Bst. f, g und j AIG, Art. 40, 41, 42 und 48 VZAE), nicht verlängerbar und aufgrund der Abweichung von gewissen regulären Zulassungsvoraussetzungen ist ein dauerhafter Aufenthalt in vielen Konstellationen nicht vorgesehen. Um im Anschluss an einen vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz längerfristig im Rahmen einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz bleiben zu können, wäre aufgrund der Änderung des Aufenthaltszwecks (Art. 54 VZAE) eine neue Bewilligung zu beantragen, unter Berücksichtigung aller Zulassungsvoraussetzungen.

Während im Rahmen der genannten Zulassungen (gemäss Art. 30, Abs. 1, Bst. f, g und j AIG, Art. 40, 41, 42 und 48 VZAE) der Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz von befristeter Natur ist, bestehen für Personen, die in der Schweiz für ein Hochschulstudium zugelassen werden (Art. 27 AIG) und nach Abschluss des Studiums eine Stelle von hohem wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Interesse antreten (Art. 21, Abs. 3 AIG), gute Aussichten für einen längerfristigen Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit in der Schweiz (siehe dazu auch Kapitel 3.3.).

Es bestehen somit in der Schweiz begrenzte Möglichkeiten für Zulassungen im Sinne von komplementären Zulassungen im Bereich der Erwerbstätigkeit, da in den beschriebenen Fällen von den regulären Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden kann. Bei den beschriebenen Zulassungsmöglichkeiten handelt es sich um klar abgrenzbare, spezifische Sonderfälle mit strengen Rahmenbedingungen.

3.5 Community Sponsorship Programme

3.5.1 Definition

Unter Community Sponsorship Programmen versteht man die gemeinsame Verantwortung der Zivilgesellschaft und des Staates für die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen und schutzbedürftigen Menschen. Community Sponsorship Programme können verschiedene Elemente umfassen, wie die legale Einreise, geteilte finanzielle und soziale Unterstützung zwischen Regierung und Zivilgesellschaft sowie die Integration. Es gibt aktuell in der Schweiz keine Community Sponsorship Programme, welche einen eigenständigen namentlich finanziellen komplementären Zugangsweg darstellen. Für eine Beurteilung, ob es im Rahmen der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen zu Modellen eines Community Sponsorships kommt oder gekommen ist, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

3.5.2 Gesetzliche Grundlage

Über die Aufnahme von Flüchtlingsgruppen entscheidet nach Art. 56 AsylG der Bund. Eine direkte Auswahl und Aufnahme von Flüchtlingen durch zivilgesellschaftliche Akteure, die Kantone oder Städte ist demnach aktuell rechtlich nicht möglich. Die Unterbringung und Integration von Flüchtlingen stellen bereits eine Verbundaufgabe dar (vgl. Kapitel 2.3).

3.5.3 Kriterien und Verfahren

Da es aktuell in der Schweiz keine Community Sponsorship Programme gibt, die einen eigenständigen komplementären Zugangsweg darstellen, können hier aktuell keine Kriterien oder Verfahrensschritte aufgelistet werden. Dafür müsste zuerst eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

3.5.4 Kosten

Basierend auf der aktuellen gesetzlichen Grundlage müsste bei Community oder Private Sponsorship Programmen den betroffenen Personen die Einreise in die Schweiz durch den Bund ermöglicht werden (Art. 56 AsylG). Grundsätzlich obliegt auch die Finanzierung des Asylbereichs dem Bund, während die Kantone für die Betreuung und Unterbringung von Flüchtlingen zuständig sind, für welche sie Bundessubventionen erhalten (Global- oder Nothilfepauschalen).⁵⁰

3.5.5 Internationaler Kontext und Einschätzung für die Schweiz

Basierend auf den Erkenntnissen der Studie von TC wurden auf europäischer Ebene insbesondere in den letzten Jahren vermehrt Pilotprojekte von Community Sponsorship Programmen durchgeführt. Durch das im Jahr 2019 in Deutschland eingeführte Pilotprojekt «Neustart im Team (NesT)» wurde die Einreise von 500 besonders schutzbedürftigen Geflüchteten mit Unterstützung durch private Akteure (Zivilgesellschaft, Privatsektor) ermöglicht. Die Personen wurden vom UNHCR analog zum Resettlement Verfahren vorab ausgewählt und nach der Einreise in Deutschland von einer Mentorengruppe unterstützt, die sich nebst Integrationsmassnahmen auch für die Unterbringung und deren Finanzierung während der ersten zwei Jahre verpflichtet.

⁵⁰ Vgl. z.B. [Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: Bericht des Bundesrates vom 28. September 2018 in Erfüllung der Motion 13.3363, Finanzkommission-NR, 12. April 2013](#), S. 53.

In Irland sieht das 2019 ins Leben gerufene «Community Sponsorship Ireland (CSI)» Programm die soziale und finanzielle Unterstützung durch fünfköpfige «Community Sponsorship Groups (CSG)» von im Rahmen von Resettlement eingereisten Flüchtlingen vor. Eine Reihe von Akteuren ist an diesem Programm beteiligt: die irische Regierung, verschiedene Akteure der Zivilgesellschaft und UNHCR. Während die Unterbringungskosten von der irischen Regierung übernommen werden, tragen die beteiligten Akteure die verbleibenden Zusatzkosten wie Kinderbetreuung, Arztkosten oder Kosten für Übersetzungen. Auch in Grossbritannien UK gibt es ein CSG Programm, das seit 2016 fester Bestandteil des Resettlement-Programms bildet. Im Ausland führen vor allem Kanada und Neuseeland Community Sponsorship Programme. In Neuseeland kann Flüchtlingen durch das «Community Sponsored Refugee Resident Visa (CORS)» Programm im Rahmen von Patenschaften von kirchlichen Organisationen Schutz gewährt werden. Die Flüchtlinge werden vorab durch die neuseeländische Regierung überprüft und zugelassen, für die Betreuung, Unterbringung und Finanzierung kommen die beteiligten Organisationen während zwei Jahren auf. Kanada führt zum einen ein «Private Sponsorship of Refugees Program (PSRP)», zum anderen ein «Blended Visa Office Referred (BVOR)» Programm. Die beiden ähnlich funktionierenden Programme umfassen private Patenschaften, durch welche Sponsoren Flüchtlinge in Kanada finanziell unterstützen. Für beide Programme muss bei den geflüchteten Personen ein anerkannter Flüchtlingsstatus vorliegen.

In der Schweiz richten sich die innerkantonalen Zuweisungsprozesse von asylsuchenden Personen und vorläufig aufgenommenen Personen bzw. Flüchtlingen nach kantonalem Recht bzw. werden in Vereinbarungen zwischen Kanton und Städten/Gemeinden geregelt. In diesem Sinne kann eine Stadt/Gemeinde in Absprache mit Bund und Kanton zusätzliche Personen, die vom Bund aufgenommen wurden, bei sich unterbringen. Eine Rolle einzelner Städte/Gemeinden darüber hinaus, d.h. eine Anpassung der aktuellen Aufgabenteilung zugunsten eines stärkeren Engagements von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Städten angelehnt an Community Sponsorship Programme insbesondere im Finanzierungsbereich, wäre grundsätzlich vorstellbar. Es müssten aber rechtliche Grundlagen dafür geschaffen werden; zudem müssten verschiedene Umsetzungsfragen vorgängig geklärt werden. Anhand des nachfolgenden hypothetischen Fallbeispiel werden diese im Detail erläutert.

3.5.6 Hypothetisches Fallbeispiel

Fiktive Ausgangslage: Der Bundesrat beschliesst für die Jahre 2024-25 innerhalb der im Umsetzungskonzept Resettlement festgelegten Spannweite von 1500 bis 2000 die Aufnahme von 1600 Flüchtlingen. Eine Stadt/Gemeinde will innerhalb der Differenz zwischen Spannweite und vom Bundesrat beschlossenen Anzahl Flüchtlinge (2000 – 1600) sowie an Stelle des Bundes und basierend auf einer entsprechenden Vereinbarung mit Bund und Kanton für die kantonalen Sozialhilfekosten für eine bestimmte Anzahl Resettlement-Flüchtlinge während sieben Jahren ab deren Einreise aufkommen.

Aus rechtlicher Sicht, aufgrund des klaren Wortlautes in Gesetz und Verordnung wäre eine entsprechende Gesetzes- (Art. 56, Art. 88 Abs. 1 und 3bis AsylG) und Verordnungsänderung (24a, 26 Abs.1 und 27a AsylV 2) notwendig. Dabei ist die Organisationsautonomie der Kantone (Art. 47 Abs. 2 BV) zu beachten, nach welcher der kommunalen Ebene nicht per Bundesgesetz direkte Kompetenzen und Aufgaben übertragen werden sollen. Eine direkte Zuweisung von Kompetenzen oder Aufgaben an eine bestimmte Behörde im Kanton in Abweichung von der kantonalen Organisationsautonomie ist nur dann zulässig, wenn sie unerlässlich für die korrekte Anwendung des Bundesrechts ist. Weil die Städte/Gemeinden innerhalb der einzelnen Kantone sehr unterschiedliche Rollen wahrnehmen, kann eine direkte Zuweisung von Kompetenzen oder Aufgaben durch den Bund an die Städte/Gemeinden – und damit eine Durchbrechung der

kantonalen Organisationsautonomie – grundsätzlich für die Umsetzung des Bundesrechts nicht erforderlich sein. Ebenso spricht die kantonale Organisationsautonomie gegen eine Verteilung von Lasten zwischen Kantonen und Gemeinden mittels eines Bundesgesetzes. Darüber hinaus wären folgende Fragestellungen zu berücksichtigen:

- **Subventionsrechtliches Verhältnis Bund - Kantone: Wäre eine Kostenübernahme durch die Stadt/Gemeinde mit dem neu eingeführten Finanzierungssystem für Resettlement-Flüchtlinge (RFL) kompatibel?**

Im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs wurde auf den 1. März 2019 ein pauschales Finanzierungssystem für RFL eingeführt. Die Globalpauschale wird für alle RFL während sieben Jahren seit der Einreise unabhängig der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ausgerichtet. Die dabei entstehenden Kosten pro RFL betragen auf sieben Jahre hochgerechnet ca. 126'000 CHF. Mit der Nichtberücksichtigung der Erwerbsquote bei der Berechnung der Pauschale soll für die Kantone ein finanzieller Anreiz geschaffen werden. Damit sollen möglichst viele dieser Personen so rasch als möglich in den Arbeitsmarkt oder in eine Ausbildung integriert werden. Die Kantone können so finanzielle Reserven für diejenigen Personengruppen innerhalb der RFL bilden, die länger als fünf Jahre unterstützt werden müssen. Die über die fünf Jahre hinausgehende Abgeltung dient somit zur Deckung der Kosten von Personen mit schweren körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen, die nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz noch nicht wirtschaftlich selbstständig sind oder keine Ansprüche auf Sozialversicherungsleistungen haben, die den Lebensunterhalt zu decken vermögen. Diese vom Gesetzgeber ausdrücklich beabsichtigte Reservenbildung ist in den kantonalen Regelungen festgehalten. Eine zur Finanzierung bereite Stadt/Gemeinde müsste ausreichend Mittel bereitstellen, um die entstehenden und je nach RFL in Zeitdauer und Höhe variierenden Kosten vollständig während bis zu sieben Jahren zu decken.

- **Sozialhilferechtliches Verhältnis zwischen Kanton und Stadt/Gemeinde – Resettlement-Flüchtlinge: Welches Gemeinwesen trägt die Sozialhilfekosten nach Ablauf der siebenjährigen Abgeltungsdauer?**

Gemäss der geltenden Kompetenzordnung müsste sich der Kanton der zu einer Finanzierung bereiten Stadt/Gemeinde bereit erklären, nach Ablauf der sieben Jahre Kostenerstattung durch die Stadt/Gemeinde, für die weitere - möglicherweise lebenslange Unterstützung bei Sozialhilfeabhängigkeit - verantwortlich zu werden. Alternativ könnte sich die Stadt/Gemeinde bereit erklären, diese Kosten über die sieben Jahre hinaus zu übernehmen. Da das sozialhilferechtliche Verhältnis zwischen der Sozialhilfe beziehenden Person (Resettlement-Flüchtling) und dem Kanton im kantonalen Sozialhilfegesetz geregelt ist, wäre vom Kanton festzulegen, wer dieses Verhältnis - abgesehen von der Ausrichtung von Sozialhilfegeldern - in seiner Gesamtheit vollziehen würde (Sanktionen, Auflagen, Querverbindungen zu anderen Sozialversicherungen (IV), etc). Mittels einer Vereinbarung Kanton – Stadt/Gemeinde nach Artikel 80a AsylG könnte der Kanton entsprechende Aufgaben an Dritte übertragen, wenn dies in seinem Interesse wäre.

- **Integration: Könnten von der Stadt/Gemeinde aufgenommene Resettlement-Flüchtlinge im Rahmen der kantonalen Integrationsförderung (Integrationsagenda) unterstützt werden?**

Gemäss Art. 58 Abs. 2 AIG richtet das SEM den Kantonen eine Integrationspauschale bei Asylgewährung aus. Diese ist an die Umsetzung eines Konzepts zur Erstintegrationsförderung gebunden (Art. 14a VIntA – Integrationsagenda Schweiz). Die Kantone müssen für alle Flüchtlinge, auch Resettlement-Flüchtlinge, dafür sorgen, dass sie eine Erstinformation erhalten, dass eine durchgehende Fallführung für sie zuständig ist, dass eine Potenzialabklärung erfolgt und gestützt darauf gezielte bedarfsgerechte Massnahmen in den Bereichen Sprache und Bildung, Erlangung der Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit, der Sprache und Bildung in der frühen Kindheit sowie Zusammenleben getroffen werden. Das SEM hat entsprechende Konzepteingaben der Kantone geprüft und genehmigt und begleitet im Rahmen des Controllings deren Umsetzung. Die Kantone verfügen über die Organisationshoheit und setzen ihre Konzepte zur Umsetzung der Integrationsagenda im Rahmen der von ihnen gewählten (Asylsozialhilfe-) Strukturen um. Im Westen des Landes dominieren Modelle, wonach kantonale Strukturen (parastaatliche Organisationen, mandatierte NGO) zuständig sind, im Osten des Landes liegt die Umsetzung (Fallführung) in vielen Kantonen bei den kommunalen Sozialhilfestellen. Daneben existieren regionale Modelle (z.B. Kt Bern).

Ob die organisatorische Umsetzung der Erstintegration/Integrationsagenda bei den Kantonen liegt, ist für jeden Kanton einzeln zu prüfen. Vorausgesetzt, die Resettlement-Flüchtlinge werden im Rahmen der ordentlichen Kantonszuweisung den Kantonen zugeteilt, ist es den Kantonen aus bundesrechtlicher Sicht unbenommen, für eine bestimmte Gruppe eine spezielle Umsetzung der Integration und Ausrichtung der Asylsozialhilfe in den Städten vorzusehen. Voraussetzung dazu ist, dass dies das kantonale Sozialhilferecht zulässt und im Kanton der politische Wille vorhanden ist, eine spezifische Regelung zu treffen. Eine solche Regelung könnte beispielsweise mittels einer Vereinbarung zwischen Kanton und Stadt/Gemeinde erfolgen. In den Kantonen mit städtischen Zentren präsentiert sich die Situation wie folgt: Im Kanton Zürich ist es die kommunale Asylsozialhilfe und Fallführung, welche die Erstintegration gestützt auf einen Leistungsvertrag Kanton-Stadt/Gemeinde (z.B. Zürich, Winterthur, Uster) umsetzt. Im Kanton Bern ist die Stadt Bern eine Trägerschaft (sogenannter regionaler Partner) der regionalen Umsetzung der Erstintegration/Integrationsagenda (die Stadt Thun, Biel etc. sind keine Trägerschaften). In den Stadtkantonen Basel und Genf sind es kantonale Strukturen (Sozialamt, Hospice général). Im Kanton Luzern und in der Waadt sind es ebenfalls kantonale Strukturen. Im Kanton St. Gallen liegt die Trägerschaft bei einer Institution des Gemeindeverbands.

- **Kantonswechsel: Wer ist zuständig bei Wohnsitzwechsel/Stellenwechsel in einen anderen Kanton?**

Resettlement-Flüchtlinge erhalten in der Schweiz Asyl und haben somit gemäss Art. 60 Abs. 1 AsylG Anspruch auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung B im Kanton, in dem sie sich rechtmässig aufhalten. Da ihr Aufenthalt also ausländerrechtlich geregelt ist, beurteilt sich auch ein allfälliger Kantonswechsel nach den ordentlichen Bestimmungen des AIG. So legt Art. 37 Abs. 1 AIG zunächst fest, dass Personen, die über eine Kurzaufenthalts-(L) oder eine Aufenthaltsbewilligung (B) verfügen und ihren Wohnort in einen anderen Kanton verlegen wollen, im Voraus eine entsprechende Bewilligung des neuen Kantons beantra-

gen müssen. Das SEM ist in diesen Fällen also nicht in das Kantonswechselverfahren involviert; dieses wird ausschliesslich in kantonaler Kompetenz abgewickelt. Bezüglich der Voraussetzungen für einen Kantonswechsel legt Art. 37 Abs. 2 AIG sodann fest, dass Personen mit L- oder B-Bewilligung Anspruch auf Kantonswechsel haben, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufsründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG vorliegen. Diese Voraussetzungen gelten auch für diejenigen Inhaberinnen und Inhaber einer B-Bewilligung, die als Flüchtlinge (mit oder ohne Asyl) in der Schweiz wohnhaft sind. Aufgrund der Voraussetzung einer Erwerbstätigkeit würde die Frage einer Finanzierung allfälliger Sozialhilfekosten grundsätzlich entfallen. Bei einer erneuten Sozialhilfeabhängigkeit wäre der Kanton, in welchem sich der neue Wohnsitz befindet, für die Finanzierung verantwortlich.

- **Verteilschlüssel (Kantonszuweisung) nach Art. 21 Abs. 3 AsylV1 und Anhang 3: Wäre die Kostenübernahme durch die Stadt/Gemeinde mit dem Verteilschlüssel vereinbar?**

Aus Sicht Kantonsverteilung ist die Haltung der Kantone zu einer solchen Aktion zentral. Sie können sich gemäss Asylgesetz über die Kantonsverteilung einigen. Liegt eine solche Einigung vor, so müsste das SEM diese gemäss Art. 27 Abs. 1 AsylG umsetzen. Die Kantone (SODK) haben sich bisher darauf geeinigt, dass die Resettlement-Flüchtlinge bevölkerungsproportional auf alle Kantone verteilt werden. Sie werden zusammen mit Personen, denen im beschleunigten Verfahren im BAZ Schutz gewährt wird, bevölkerungsproportional verteilt (Art. 21 Abs. 2 lit. b AsylV 1). Gemäss den gesetzlichen Vorgaben (Art. 27 Abs. 3 AsylG und Art. 21/22 AsylV 1) erfolgen diese Zuweisungen ausschliesslich an Kantone; eine Zuweisung an Städte/Gemeinden ist hingegen nicht vorgesehen.

Bei einer Aufstockung des Resettlementprogramms würde einem Kanton, in dem sich eine Stadt/Gemeinde bereit erklären würde, zusätzliche Resettlement-Flüchtlinge aufzunehmen, überproportional viele solcher Personen zugewiesen. In einer solchen Situation gäbe es verschiedene Lösungsmöglichkeiten:

- › Der betroffene Kanton erklärt sich einverstanden, über seinen bevölkerungsproportionalen Anteil hinausgehend zusätzliche Resettlement-Flüchtlinge aufzunehmen. In der Praxis gab es in der Vergangenheit immer wieder solche Vereinbarungen des SEM mit einzelnen Kantonen. Beispielsweise erklärte sich der Kanton Waadt kürzlich bereit, eine Gruppe afghanischer Radfahrerinnen und Radfahrer aufzunehmen. Wenn das schriftliche Einverständnis eines Kantons vorliegt, so kann damit argumentiert werden, dass eine allfällige Abweichung von der bevölkerungsproportionalen Verteilung im Einverständnis mit dem betroffenen Kanton erfolgt ist.
- › Eine andere Variante wäre, bei der Kantonszuweisung eine solche zusätzliche Gruppe mit anderen Personen auszugleichen, denen im BAZ Schutz gewährt wird. Gesamthaft würde damit die bevölkerungsproportionale Kantonsverteilung in der Kategorie «beschleunigte Verfahren mit Schutzgewährung» - in der auch die Resettlement-Flüchtlinge verteilt werden - eingehalten.
- › Schliesslich wäre auch denkbar, dass die Kantone (SODK) sich darauf einigen, mit den von einer oder mehreren Städten zusätzlich aufgenommenen Resettle-

ment-Flüchtlingen die zweijährigen Resettlement-Programme aufzustocken und diese Personen an die jeweiligen kantonalen Kontingente anzurechnen oder die zusätzlichen Resettlement-Flüchtlinge nicht bevölkerungsproportional zu verteilen. Dann würde in einem aufgestockten Programm ein leicht anderer Verteilschlüssel gelten.

Sollte sich hingegen ein betroffener Kanton gegen eine solche Aufnahmeaktion aussprechen, so dürfte es politisch schwierig sein, sie dennoch umzusetzen. Theoretisch könnte das SEM dem Kanton dennoch zusätzliche Resettlement-Flüchtlinge zuweisen und dies – wie oben ausgeführt – mit anderen Personen mit Schutzgewährung ausgleichen. Es würde dann vom kantonalen Recht abhängen, ob die Flüchtlinge sich gegen den Willen des Kantons in der entsprechenden Stadt/Gemeinde niederlassen könnten.

Abschliessend ist festzuhalten, dass für die Umsetzung des dargestellten hypothetischen Fallbeispiels eine Anpassung des vom Bundesrat genehmigten Umsetzungskonzepts zur Steuerung und Planung von Resettlement angezeigt wäre.

Anhang I

Anhang I: Stellungnahmen von Mitgliedern der Begleitgruppe

Die Mitglieder der Begleitgruppe wurden vom 11. Mai bis am 01. Juli 2022 zu einer schriftlichen Stellungnahme zum Studienprojekt eingeladen.



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Staatssekretariat für Migration
Herrn Karl Lorenz

Per E-Mail

Bern, 29. Juni 2022

08.03 dub.

Studienprojekt komplementäre Zugangswege

Sehr geehrte Herr Lorenz

Mit Mail vom 11. Mai 2022 haben Sie uns die ländervergleichende Studie von TC Team Consult zu den externen Zugangswegen sowie Ihre darauf aufbauende Analyse zur rechtlichen Situation in der Schweiz zur Stellungnahme zukommen lassen. Wir danken bestens für die Möglichkeit, uns dazu zu äussern.

Wir erachten die ländervergleichende Studie als wertvolle Grundlage für eine allfällige politische Diskussion zur Schaffung von zusätzlichen Zugangswegen. Die KKJPD ist interessiert, frühzeitig in einen entsprechenden politischen Entscheidungsprozess einbezogen zu werden.

Wie die Analyse des SEM aufzeigt, setzt das geltende Recht auf Bundesebene der Schaffung von alternativen Zugangswegen enge Grenzen. In der Tat ist absehbar, dass eine diesbezügliche Anpassung der rechtlichen Grundlagen für intensive politische Diskussionen führen dürfte, an der sich auch die Kantone, Städte und Gemeinden aufgrund ihrer starken Betroffenheit beteiligten würden. In diesem Zusammenhang melden wir Interesse an, uns von Beginn weg an allfälligen Konzeptionsarbeiten zu beteiligen, sollte das SEM damit beauftragt werden.

Mit bestem Dank für die gute Zusammenarbeit und

freundlichen Grüssen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Florian Düblin'.

Florian Düblin
Generalsekretär

Prise de position relative à l'analyse du Secrétariat d'État aux migrations sur les voies d'accès complémentaires en Suisse

Contexte

La CDAS remercie le SEM pour l'opportunité de se prononcer sur le projet d'analyse du Secrétariat d'État (SEM) concernant les voies d'accès complémentaires en Suisse (cité ci-après comme l'analyse du SEM). L'analyse du SEM se base sur l'étude de TC (TEAM CONSULT) de Genève finalisée en mars 2022 : « Komplementäre Zugangswege für Menschen auf die Flucht: ein Ländervergleich ».

En juin 2020, la CDAS a discuté sur l'initiative des villes (Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne et St-Gall) ayant exprimé leur disposition à accueillir davantage de personnes réfugiées. La population et les responsables politiques de nombreuses villes suisses étaient convaincus que la situation humanitaire dans les régions en conflit, sur les voies de migration et aux frontières de l'Europe, nécessitait un engagement supplémentaire de la part de notre pays, qui devrait se traduire par l'accueil de personnes réfugiées.

La CDAS s'était positionnée ainsi : « La CDAS comprend les préoccupations des villes, la situation en Grèce étant en effet inquiétante. En outre, nous apprécions l'engagement des villes en faveur d'une politique humanitaire des personnes réfugiées. Or, si les villes sont prêtes à accepter des personnes réfugiées supplémentaires, les cantons ne veulent pas y faire obstacle. Toutefois, si les villes devaient effectivement accueillir plus de personnes réfugiées, il resterait quelques détails à clarifier entre les villes et les cantons au cours de la concrétisation du projet, telle que la question de savoir comment le séjour des personnes réfugiées serait financé après la responsabilité fédérale. La politique de l'asile et des personnes réfugiées étant une tâche commune à tous les niveaux étatiques, les cantons doivent absolument être impliqués à ce sujet. Dans le cadre de ces discussions, la CDAS est prête à revêtir un rôle de soutien et à contribuer à l'élaboration de solutions. Il est important que le projet s'intègre dans des offres et processus déjà disponibles, afin d'éviter des structures parallèles. »

Commentaires de la CDAS sur l'analyse du SEM

L'analyse du SEM présente une bonne vue d'ensemble des différentes voies d'accès régulières en Suisse complétant le programme de réinstallation : le visa humanitaire, le regroupement familial, le visa pour formation ou perfectionnement, le visa pour activité lucrative et le programme de parrainage communautaire. Les questions liées à l'implication des villes et des communes suisses dans les différents programmes d'accueil sont également bien présentées. Pour ces raisons, la CDAS apprécie ce matériel élaboré par le SEM, ce dernier constituant une base solide pour poursuivre la discussion liée aux voies d'accès en Suisse. De plus, l'étude d'un cas fictif (cf. chapitre 3, p. 33) fait ressortir les différents enjeux liés à la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les villes/communes. La CDAS estime que ces différents points critiques mériteraient faire l'objet d'une nouvelle analyse approfondie en collaboration avec les différents acteurs centraux, afin de pouvoir concrétiser des solutions concernant les points soulevés par l'analyse du SEM aux pages 33-36 :

1. Financement :

- Compatibilité avec le droit des subventions (FG), prise en charge des coûts par les villes ou communes ?
- Prise en charge des coûts de l'aide sociale après expiration de la durée d'indemnisation de 7 ans ?

2. Intégration :

- Comment les cantons et les villes peuvent-ils s'organiser dans le domaine de la promotion cantonale de l'intégration (exemple de convention) ?

3. Clé de répartition :

- Comment régler les différentes questions liées à la clé de répartition et tenir compte de la surcharge d'un canton qui héberge un nombre plus important de personnes attribuées par le SEM ?
Les expériences faites actuellement avec l'arrivée massive de personnes fuyant l'Ukraine peuvent aussi constituer des pistes de réflexions intéressantes.

4. Changement de domicile / changement de canton :

- Qui est compétent en cas de changement de canton ?

La CDAS estime que les acteurs qui souhaitent faire avancer ce projet définissent clairement les prochaines étapes, afin d'obtenir un résultat probant et une concrétisation intéressante pour ces derniers.

Bern, 31. August 2022

Stellungnahme des Schweizerischen Städteverbands zur Analyse des Staatssekretariats für Migration (SEM) zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz

1. Ausgangslage

In mehreren Schweizer Städten gibt es den politischen Willen, zusätzliche Geflüchtete aufzunehmen. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, das Anliegen nach zusätzlichen legalen Zugangswegen aufzunehmen und 2019 im Umsetzungskonzept Resettlement festgehalten, «die Erarbeitung der (heute fehlenden) gesetzlichen Grundlagen zu prüfen und dabei auch die Erfahrungen anderer Staaten (...) in diesem Bereich zu berücksichtigen»¹. Der Städteverband hat daraufhin das Staatssekretariat für Migration in einem Schreiben darum gebeten, die erwähnten Massnahmen rasch zu konkretisieren und die notwendigen Gremien zur Bearbeitung der offenen Fragen zu schaffen, damit allfällige Rechtsanpassungen in die Wege geleitet werden können². In seinem Antwortschreiben hat das SEM seine Absicht bekräftigt, im Kontext der Planung des Resettlement-Programms 2020/21 mögliche Massnahmen zu prüfen, «um die notwendigen Rechtsgrundlagen zur Unterstützung komplementärer Zugangswege schaffen zu können»³. Entsprechend war der Städteverband erfreut, als das SEM die Arbeiten zur nun vorliegenden Studie und Analyse initiiert hat.

Der Städteverband war in der Begleitgruppe vertreten und wurde im Rahmen von Präsentationen über die Studie von TC Team Consult «Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich» informiert. Die Studie selber sowie die Analyse des SEM wurden der Begleitgruppe allerdings erst kurz vor der Publikation vorgelegt. Wir bedauern, dass der Einbezug der Begleitgruppe nicht umfassender war und inhaltliche Diskussionen deshalb nur am Rande stattfinden konnten. Der Städteverband hätte sich gewünscht, die Arbeiten enger begleiten zu können.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir bestens. Der Grundlagenbericht von TC Team Consult bietet unseres Erachtens einen fundierten und interessanten Überblick über komplementäre Zugangswege. Die folgende Stellungnahme bezieht sich ausschliesslich auf die darauf aufbauende Analyse des SEM.

2. Beurteilung der Analyse des SEM aus Sicht der Städte

Die Analyse des SEM beschränkt sich auf den bestehenden rechtlichen Rahmen und die bestehenden komplementären Zugangswege. **Damit ist bereits die Fragestellung eine andere als vom Städteverband gewünscht und vom SEM ursprünglich angekündigt.** Entsprechend bringt die Analyse wenig neue Erkenntnisse und fokussiert zudem einseitig auf die Finanzierung. Um dem Anlie-

¹ Bundesrat 2019. Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen (Resettlement). Umsetzungskonzept Resettlement. S.11.

² Schreiben des Städteverbandes vom 04.09.2019 ans SEM (Mario Gattiker).

³ Schreiben des SEM (Mario Gattiker) an den Städteverband vom 20.09.2019.

gen der Städte gerecht zu werden, wäre ein stärkerer Fokus auf die Ermöglichung zusätzlicher Aufnahmen (Handlungsorientierung) und der Blick über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus nötig gewesen.

Die vorliegende Analyse vermittelt den Eindruck, dass bereits zahlreiche komplementäre Zugangswege bestehen. **Die Bedeutung dieser Instrumente wird aufgrund der Darstellung jedoch eher überschätzt.** Wir hätten uns stellenweise eine differenziertere Analyse gewünscht. So fällt beispielsweise die Beurteilung des Schweizerischen Resettlement-Programms im internationalen Vergleich sowie die Darstellung des Familiennachzugs unserer Einschätzung nach positiver und grosszügiger aus, als deren Handhabung in der Realität ist.

Die Analyse des SEM bestätigt, was bereits bekannt war. Die heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen beschränken den Spielraum für ein freiwilliges Engagement der Städte stark. Es gibt keine Möglichkeiten für Städte, zusätzlich zu den bereits vorhandenen Wegen (normales Asylverfahren, Resettlementprogramme) einen aktiven Beitrag zu leisten, um zusätzlich weiteren Geflüchteten den Zugang in die Schweiz zu ermöglichen und sie zu unterstützen.

Die einzige Möglichkeit, die gemäss der Analyse des SEM den Städten offensteht, um zusätzliche Aufnahmen zu ermöglichen, wäre ein freiwilliges finanzielles Engagement im Bereich der bestehenden Resettlement-Programme. Aus Städtesicht sollte allerdings nicht die finanzielle Entlastung des Bundes im Vordergrund stehen. Vielmehr sollte das Ziel sein, das Potenzial und Engagement einzelner Städte bei der zusätzlichen Aufnahme von Geflüchteten auszuschöpfen. Das hypothetische Fallbeispiel wird dem Anliegen jener Städte, die sich engagieren möchten, deshalb nicht gerecht.

Verschiedene Beispiele der letzten Monate zeigen jedoch, dass ein freiwilliges zusätzliches Engagement einiger Städte im Rahmen der bestehenden Aufnahmen durchaus möglich ist, wenn es das SEM zulässt. So hat der Bund beispielsweise im März 2022 die Städte der Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» angefragt, ob sie im Rahmen der europäischen Verteilung von ukrainischen Geflüchteten aus den an die Ukraine angrenzenden Ländern eine grössere Gruppe von Geflüchteten aufnehmen könnten. Daraufhin konnten diese Städte dem Bund in der Kurzfristigkeit der Anfrage 380 Plätze anbieten. Zudem haben die Städte Bern und Zürich Ende 2021 einige Gruppen von Resettlementflüchtlingen untergebracht, als die Bundesasylzentren (BAZ) keinen Platz mehr hatten.

Ausserdem leisten die Städte bereits heute einen grossen Beitrag zum Asylwesen. Die Integration der geflüchteten Menschen findet in der Schweiz zu einem grossen Teil in den Städten und ihren Regelstrukturen und Angeboten statt. Viele Geflüchtete ziehen in die Städte, wenn sie die Möglichkeit dafür haben und nach Ablauf der Bundesfinanzierung stehen in vielen Kantonen die Städte und Gemeinden in der Verantwortung.

3. Fazit

Dem Städteverband ist bewusst, dass die heutigen gesetzlichen Grundlagen einen eingeschränkten Spielraum für freiwillige Aufnahmen im Bereich komplementärer Zugangswege bieten. Deshalb hat er den vom Bundesrat formulierten Auftrag unterstützt, in einer Analyse zu prüfen, welche allfälligen An-

passungen der gesetzlichen Grundlagen dies ermöglichen könnten – im Bewusstsein, dass dies anschliessend auf politischer Ebene zu diskutieren und zu entscheiden ist. Dabei war die Erwartung nicht, die Aufgabenteilung im Asylbereich als Verbundaufgabe aller drei staatlichen Ebenen grundsätzlich in Frage zu stellen, sondern dass in Ergänzung dazu zusätzliche Aufnahmen durch ein freiwilliges Engagement einiger Städte ermöglicht werden. Dieses Ansinnen wurde – entgegen der Ankündigung des SEM – in der Analyse nicht aufgenommen. Der Städteverband regt deshalb an, dies in geeigneter Form nachzuholen. **Die zentrale Frage ist nach wie vor, wie die (rechtlichen) Rahmenbedingungen ausgestaltet werden könnten, um die komplementären Zugangswege zu stärken.** Ein Augenmerk sollte dabei auch auf die Ermöglichung von Community Sponsorship Programmen und Humanitäre Korridore gelegt werden. Die Ausgestaltung beider Konzepte müsste sich dabei selbstverständlich an den schweizerischen Eigenheiten und Bedürfnissen orientieren. Denkbar wäre auch, die rechtlichen Rahmenbedingungen der humanitären Visa so auszugestalten bzw. zu erweitern, dass ein besonderes Engagement einzelner Städte möglich würde. Über die Schaffung eines „Experimentierartikels“ könnte zumindest zugelassen werden, dass mittels Pilotprojekte verschiedene Ansätze erprobt werden könnten.

Der Städteverband und die Städte der Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» wünschen sich nach wie vor, dass zusätzliche Möglichkeiten für ein weiterreichendes freiwilliges Engagement von einzelnen Städten betreffend die Aufnahme von Geflüchteten geschaffen werden. Dabei sind wir gerne bereit, bei den anstehenden Diskussionen und Arbeiten mitzuwirken.

**Staatssekretariat für
Migration SEM**

Per E-Mail an:
Karl.Lorenz@sem.admin.ch

Bern, 5. September 2022

**«Studienprojekt komplementäre Zugangswege».
Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen der internen Vernehmlassung zum «Studienprojekt komplementäre Zugangswege» aus Sicht des Schweizerischen Gemeindeverbandes (SGV) Stellung zu nehmen, danken wir Ihnen bestens.

Einleitende Bemerkungen

Die ländervergleichende Studie und die SEM-Analyse geben einen guten Überblick über die heute bereits vorhandenen komplementären Zugangswege im Ausland und in der Schweiz.

Der SGV unterstützt das heutige Resettlement-Programm des Bundes im Rahmen der aktuell geltenden rechtlichen Grundlagen und auf der Basis der ordentlichen Abläufe im Schweizer Migrationssystem. Gegen zusätzliche Aufnahme von Flüchtlingen durch Städte und Gemeinden ist grundsätzlich nichts einzuwenden, solange diese im Rahmen der vom Bundesrat beschlossenen Kontingente erfolgen. Wie die SEM-Analyse zeigt, bestehen in der Schweiz bereits heute verschiedene Instrumente legaler komplementärer Zugangswege. Ein rechtlicher Handlungsbedarf aufgrund der Studienarbeit wird nicht gesehen. Die Zuständigkeit für die Aufnahme der Resettlement-Flüchtlinge soll auch künftig beim Bund (Bundesrat) bleiben. Einer Änderung des bestehenden Systems und der damit verbundenen notwendigen rechtlichen Anpassungen steht der SGV kritisch gegenüber. In jedem Fall sind bei allfälligen zusätzlichen Aufnahmen bspw. durch die kommunale Ebene zwingend das jeweilige kantonale Migrationssystem und die dort geltenden institutionellen Rahmenbedingungen zu beachten.

Zu komplementäre Zugangswege in der Schweiz

Der SGV nimmt positiv zur Kenntnis, dass «die Schweiz im internationalen Vergleich ein etablierter Resettlement-Staat ist und im Bereich der komplementären Zugangswege bereits die meisten der international zur Anwendung kommenden Instrumente anwendet» (siehe SEM-Analyse, S. 3). Das Schweizer Asylrecht verfügt neben dem Resettlement-Programm über weitere Instrumente, die schutzbedürftigen Menschen eine sichere Aufnahme in die Schweiz ermöglichen dürfen, nämlich humanitäre Visa, Familienzusammenführung und Familiennachzug. Weitere in der Studie berücksichtigte Instrumente – Visa für das Studium und Weiterbildung und Visa für Erwerbstätigkeit – stehen allen Personen im Ausland offen, d.h. nicht nur Flüchtlingen und anderen schutzbedürftigen Menschen; allerdings stellen sie für diese Personengruppen eine Möglichkeit des legalen Zugangs in die Schweiz dar.

Zur Aufnahme von zusätzliche Flüchtlingskontingente auf Antrag von Städten, Gemeinden und Kantonen

Bei der Frage, welche Rolle Kantone, Städte und Gemeinden spielen können, die im Rahmen der föderalen Zuweisung zur Aufnahme zusätzlicher Flüchtlinge bereits sind, ist zwischen einer Unterbringung von durch den Bund aufgenommenen Flüchtlingen und einer Aufnahme über die Kompetenzen des Bundes hinaus zu unterscheiden.

Der Analyse zufolge kann eine Gemeinde oder Stadt nach geltendem Recht in Absprache mit Bund und Kanton zusätzliche Personen, die vom Bund aufgenommen wurden, bei sich unterbringen. Die zusätzliche Aufnahme wird durch eine entsprechende Vereinbarung zwischen Kanton und Gemeinde/Stadt geregelt. Hingegen würde eine Änderung der geltenden Zuständigkeiten wie beispielsweise eine Anpassung der aktuellen Aufgabenteilung zugunsten eines stärkeren finanziellen Engagements von Kantonen, Gemeinden oder Städten eine Anpassung der rechtlichen und auch finanziellen Regelungen erfordern (siehe S. 6 und S. 33-36).

Die Aufnahme von Geflüchteten folgt in der Schweiz einer grundsätzlichen rechtlichen, subsidiären Logik, welche bei der Aufnahme und Registrierung den Bund und in der Folge die Kantone (Registrierung, Unterbringung, Integration und Sozialleistungen) in die Pflicht nimmt. In den Kantonen erfolgt die Verteilung im Grundsatz weiter auf die kommunale Ebene (Gemeinden und Städte). Letzteres ist ein föderal aufgebautes System mit den verschiedensten Ausprägungen, Aufgaben- und Kompetenzteilungen. Insbesondere auch, was die Finanzierungslogik angeht.

Aus Sicht des Gemeindeverbands besteht für eine Änderung der Zuständigkeiten keine Notwendigkeit. Die komplementären Zugangswege sollen bei Bedarf im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten und Rechtsgrundlagen ausgeschöpft werden. Der SGV unterstützt Lösungen innerhalb des aktuell bestehenden rechtlichen Rahmens und ordentlichen Systems.

Anmerkung in Bezug auf eine verstärkte Beteiligung privater Akteure

In der SEM-Analyse wird auf die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Lage in der Ukraine und die unbürokratische Aufnahme von Flüchtlingen aus der Ukraine in die Schweiz hingewiesen (Einführung des Schutzstatus S im März 2022), obwohl diese nicht Gegenstand der Studie sind. Die ausgeprägte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der

Unterbringung von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine könnte als Element des Konzepts der komplementären Zugangswege betrachtet werden (siehe S. 15).

Die Hilfsbereitschaft der Bevölkerung hat die Behörden in der gegenwärtigen Situation grundsätzlich in einer ersten Phase der Flüchtlingswelle unterstützt. Nach Monaten seit Kriegsausbruch lassen sich jedoch auch einige kritische Punkte erkennen, die es nach der Flüchtlingswelle aus der Ukraine abschliessend bewerten lässt. Der SGV würde eine vertiefte Prüfung der diesbezüglichen Erfahrungen und somit Stärken und Schwächen zum gegebenen Zeitpunkt grundsätzlich begrüssen, auch im Zusammenhang mit dem Community Sponsorship Ansatz.

Blick auf die nächsten Schritte

Der SGV würde es sehr begrüssen, wenn das SEM aufzeigen könnte, wie in einem nächsten Schritt mit den Resultaten der SEM-Analyse und den Stellungnahmen der Begleitgruppe umgegangen wird. Der Fokus sollte aus Sicht des SGV auf Szenarien liegen, die im Rahmen des bestehenden ordentlichen Systems pragmatische Lösungen ermöglichen. Der SGV dankt diesbezüglich für den angemessenen Einbezug aller staatlichen Ebenen in den weiteren Diskussionen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband
Direktor



Christoph Niederberger



Staatssekretariat für Migration SEM

Analyse des SEM zu komplementären Zugangswegen in der Schweiz

Feedback der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Die Abteilung Internationale Zusammenarbeit im Staatssekretariat für Migration SEM bittet die Eidgenössische Migrationskommission EKM darum,

- 1) auf allfällige inhaltliche Fehler in der Analyse hinzuweisen;
 - 2) eine schriftliche Stellungnahme zum Studienprojekt einzureichen oder diese unter Anhang I (Seite 37) der SEM-Analyse einzufügen, bitte inklusive dem Logo Ihrer Organisation.
-

1) Allfällige inhaltliche Fehler in der Analyse

Das Staatssekretariat für Migration SEM hat TC Team Consult mandatiert, um eine ländervergleichende Studie zu «Komplementären Zugangswegen für Menschen auf der Flucht» zu verfassen. Auf dieser Basis entstand die «SEM-Analyse zu komplementären Zugangswegen in der Schweiz». Diese beiden Grundlagen dokumentieren die Erfahrungen anderer Staaten und stellen die rechtlichen Vorgaben für Programme zur sicheren Aufnahme von Schutzsuchenden in der Schweiz vor.

Das Qualitätsniveau der externen Studie und der SEM-Analyse sind hoch. Sie vermitteln eine informative Auslegeordnung und zeigen Ansätze auf, wie komplementäre Zugangswege in der Schweiz weiterentwickelt werden könnten.

2) Schriftliche Stellungnahme zum Studienprojekt

Auf der Basis der Studie, welche den internationalen Kontext analysiert, liefert die SEM-Analyse eine informative Bestandsaufnahme, welche unterschiedliche komplementäre Zugangswege im schweizerischen Kontext diskutiert.

Die SEM-Analyse zeigt auf, dass sich die Schweiz in den letzten Jahren zu einem Resettlement-Staat entwickelt hat und dass sie auch im Bereich der komplementären Zugangswege verschiedene Instrumente kennt. Einige dieser Instrumente – wie das Instrument der humanitären Visa – wurden geschaffen, um gefährdeten Personen weltweit einen sicheren Zugang zu Schutz zu ermöglichen. Andere Instrumente – beispielsweise das Instrument der Visa für Aus- und Weiterbildung – wurden nicht explizit als komplementäre Zugangswege entwickelt, werden jedoch trotzdem als solche genutzt.

Der Einsatz von komplementären Schutzinstrumenten zielt einerseits darauf hin, verfolgten Menschen Zugang zu Schutz zu ermöglichen. Andererseits eröffnen insbesondere Instrumente in Kombination mit Community Sponsorship Programmen die Möglichkeit, dass die Bevölkerung, die Zivilgesellschaft, die Politik oder Unternehmen ihrer Solidarität mit Schutzsuchenden Ausdruck geben können. Damit wird das Vertrauen in die Behörden gestärkt und das Zusammenleben zwischen Einheimischen und

Schutzsuchenden gefördert. Diese positiven Nebeneffekte sind aus der Sicht der EKM zentral und müssen in die weiteren Überlegungen einbezogen werden.

2.1 Komplementäre Zugangswege

Das UNHCR fasst alle Instrumente und Initiativen, welche schutzsuchenden Menschen eine Lösung für ihre Fluchtsituation bieten und in Ergänzung zum Resettlement umgesetzt werden, als komplementäre Zugangswege. Aus der Sicht der EKM ist es sinnvoll, darüber hinaus auch Lösungen im Zusammenhang mit der Mobilität zu diskutieren, die in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert werden (hierzu beispielsweise Long 2015 cit. in der Studie von TC Team Consult).

In der SEM-Analyse werden folgende Instrumente und Initiativen als komplementäre Zugangswege subsumiert:

- **Humanitäre Visa**
- **Visa für Aus- und Weiterbildung**
- **Visa für Erwerbstätigkeit**
- **Community Sponsorship Programme**
- **Familiennachzug**

Obwohl auch die vorübergehende Schutzgewährung in Situationen von Massenflucht oder die Relocation schutzsuchenden Menschen eine Lösung für ihre Schutzsituationen bieten, werden diese Instrumente in der SEM-Analyse nicht als komplementäre Zugangswege diskutiert.

- **Vorübergehende Schutzgewährung in Situationen von Massenflucht**

Die Schweiz hat im März 2022 den Schutzstatus S – ein Schutzinstrument, das seit mehr als zwanzig Jahren im Asylgesetz verankert ist und auf Erfahrungen aus dem Kosovo-Krieg aufbaut – in Absprache mit der EU und in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen aktiviert. Aufgrund der Schengener Assoziierung stellte die Schweiz Personen, denen sie Schutz gewährte, einen Status S aus. Mit dem Instrument der vorübergehenden Schutzgewährung in Situationen von Massenflucht kann der Bundesrat nicht nur Schutzsuchenden, die in die Schweiz einreisen, sondern auch solchen, die im Ausland weilen, Schutz gewähren.¹ Das Schutzinstrument der **vorübergehenden Schutzgewährung in Situationen von Massenflucht**, das sich an der Schnittstelle von Migrationsinnen- und –ausenpolitik situiert und die Erfahrungen, welche die Schweiz macht, müssen sorgfältig evaluiert werden.

- **Relocation**

Grundsätzlich dient **Relocation** der Entlastung anderer Schengen-Staaten. In den vergangenen Jahren sind aufgrund fehlender Verteilmechanismen viele Schutzsuchende an der EU-Aussengrenze (insbesondere in Griechenland und Italien) gestrandet. Solidarische Schengenstaaten – worunter auch die Schweiz – nutzten Relocation als Instrument der Schutzgewährung.² Im Rahmen der Diskussionen um komplementäre Zugangswege sollte die Schweiz auch Relocation als Schutzinstrument an der Schnittstelle von Migrationsinnen- und –ausenpolitik sorgfältig evaluieren.

In der Folge nimmt die EKM Stellung zu den in der SEM-Analyse als komplementäre Zugangswege definierten Instrumenten «Humanitäre Visa», «Visa für Aus- und Weiterbildung», «Visa für Erwerbstätigkeit» und «Community Sponsorship Programme» Stellung und geht anschliessend auf den «Familiennachzug» ein.

¹ Beispielsweise Personen, die aus der Ukraine nach Moldawien geflüchtet sind und denen in der Schweiz vorübergehend Schutz gewährt werden soll.

² Die Studie «Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht – Ein Ländervergleich» unterscheidet zwischen den drei Kategorien Resettlement, Relocation und komplementäre Zugangswege. Daher verzichtet die SEM-Analyse auf eine eingehende Behandlung von Relocation.

2.2 Humanitäre Visa

Das wichtigste Instrument, welches sowohl die Studie als auch die Analyse des SEM auflistet, ist das **Instrument der Humanitären Visa**, welches geschaffen wurde, um gefährdeten Personen weltweit einen sicheren Zugang zu Schutz zu gewähren. Dieses Instrument ist den «Protected Entry Procedures PEP» zuzuordnen. Gemäss Art. 4 Abs. 2 der Verordnung über die Einreise und die Visumserteilung VEV eröffnet es Personen, deren Leben oder körperliche Unversehrtheit im Herkunftsland direkt, ernsthaft und konkret bedroht ist, die Möglichkeit, sicher in die Schweiz einzureisen und hier ein Asylgesuch einzureichen.

In der Praxis erweist sich das Instrument des Humanitären Visa jedoch als restriktiv, die Zahl der gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV erteilten Visa ist tief.³ Für gefährdete Personen ausserhalb des Herkunftslandes ist der Zugang zu einem humanitären Visum nahezu unmöglich.

Die restriktive Praxis des SEM geht aus verschiedenen Quellen hervor:

- dem [Abschlussbericht der Beratungsstelle für humanitäre Visa des Schweizerischen Roten Kreuzes](#) hervor, welche Mitte Dezember 2021 geschlossen wurde.
- Dem [Bericht der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht](#) aus dem Jahr 2019.
- Der Analyse der Rechtsprechung von Félix, Sieber und Chatton aus dem Jahr 2019.⁴

Das wohl grösste Hindernis stellt das Kriterium der engen und aktuellen Verbindung zur Schweiz dar. Ursprünglich war die Verbindung zur Schweiz kein formelles Kriterium, wurde jedoch bei der Prüfung des Dossiers berücksichtigt. Im Laufe der Zeit wurde die Verbindung zur Schweiz zu einem formellen Kriterium und gewann fortan an Bedeutung: Der enge Bezug kann beispielsweise gegeben sein, wenn eine exponierende Erwerbstätigkeit – beispielsweise die aktive Förderung der Menschenrechte – für eine staatliche Organisation nachgewiesen ist. War die betroffene Person allerdings für eine nichtstaatliche Organisation tätig, wird ein humanitäres Visum nach gängiger Praxis jedoch nur dann ausgestellt, wenn diese Organisation durch den Bund finanziell unterstützt worden ist.⁵

In der Praxis bietet das Instrument der Humanitären Visa gefährdeten Personen nur bedingt Zugang zu Schutz.

→ Aus Sicht der EKM sollte sich das Instrument der Humanitären Visa an den Prinzipien der «Genfer Flüchtlingskonvention GFK» orientieren und sich an Personen mit klar definierten individuellen Asylgründen richten– Dies würde dem Asyl seine ursprüngliche politische Bedeutung zurückgeben. Parallel zur Überarbeitung der Kriterien in der nationalen Gesetzgebung müsste sich die Schweiz an den Arbeiten der EU im Bereich der humanitären Visa beteiligen.

2.3 Visa für Aus- und Weiterbildung / Visa für Erwerbstätigkeit / Community Sponsorship

Die Instrumente der **Visa für Aus- und Weiterbildung** und für die **Erwerbstätigkeit** und das Instrument der **Community Sponsorship-Programme** stellen in der Analyse des SEM weitere komplementäre Zugangswege dar. Sie erlauben es, die Zivilgesellschaft im Bereich der Schutzgewährung in die Verantwortung einzubinden und ihrer Solidarität mit den Flüchtenden und mit den Erstaufnahmeländern Ausdruck zu geben.

³ [Visa Monitoring \(admin.ch\)](#)

⁴ Félix, S., J. Sieber, and G. T. Chatton. 2019. Le « nouveau » visa humanitaire national : précision de cette notion à la lumière de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral. *Asyl - Revue suisse pour la pratique et le droit d'asile* (3):3-15.

⁵ Siehe Stellungnahme des Bundesrats zur Motion von Nicolas Walder: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20214056>

→ Aus der Sicht der EKM sollten Pilotprojekte (wie beispielsweise Students at Risk, Gastfamilienprojekten etc.) evaluiert und weiterentwickelt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass der nationale und transnationale Informationsaustausch und die Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene gewährleistet ist.

2.4 Familiennachzug

Die Definition, wer zum Familienkreis gehört, die Kriterien die für eine Zusammenführung erfüllt sein müssen und der Zeitpunkt, zu welchem eine Familienzusammenführung erfolgen kann, sind für verschiedene Gruppen von Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt, unterschiedlich. Die schlechtesten Bedingungen bestehen für vorläufig aufgenommene Personen: Der Familiennachzug kann frühestens nach drei Jahren erfolgen. Für den Familiennachzug müssen vorläufig aufgenommene Personen finanziell unabhängig sein und über ausreichenden Wohnraum verfügen.

→ Aus der Sicht der EKM vermeidet ein kohärentes Schutzsystem die Differenzierung der Rechte von Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt. Der Familiennachzug ist so ausgestaltet, dass eine rasche Wiedervereinigung der Familie möglich ist. Dies erlaubt es Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt, rasch in der Schweiz Fuss zu fassen und sich gleichzeitig auf eine allfällige Rückkehr vorzubereiten.

2.5 Fazit: Die Rolle der Schweiz

Aus der Studie geht hervor, dass die Schweiz im Bereich der Schutzgewährung eine wichtige Rolle spielt: Im internationalen Vergleich ist sie ein etablierter Resettlement-Staat und mit humanitären Visummöglichkeiten geht sie weiter als viele andere Aufnahmestaaten. Aus der Sicht der EKM sind ihre Möglichkeiten jedoch nicht ausgeschöpft. Ein Blick in die Praxis zeigt, dass bei den etablierten Instrumenten durchaus Verbesserungsbedarf besteht. Zudem gibt es Schutzinstrumente, mit welchen die Schweiz noch wenig Erfahrung hat und deren Implementierung, in Anbetracht des wachsenden globalen Schutzbedarfs, diskutiert werden muss. Und auch auf internationaler Ebene, wo das Schutzsystem nach wie vor unbefriedigend ist, kann die Schweiz einen Beitrag leisten: beispielsweise indem sie zur Entwicklung innovativer Instrumente beiträgt. Die Schweiz hat bereits in der Vergangenheit eine Vorreiterrolle gespielt. Sie sollte auch in Zukunft im Einklang mit ihrer humanitären Tradition eine Führungsrolle übernehmen.

Analyse des Staatssekretariats für Migration zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz

Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

Bern, 03. September 2022



Weyermannsstrasse 10
Postfach, CH-3001 Bern

T +41 31 370 75 75
F +41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Das Wichtigste in Kürze	4
3	«Community Sponsorship»-Programme für Geflüchtete	5
3.1	SFH plädiert für die Einführung von neuen komplementären Zugangswegen in die Schweiz	6
3.1.1	Pilotprojekt Community Sponsorship	7
3.1.2	Universitäre Korridore	8
3.2	Schweizer Erfahrungswerte mit Community Sponsorship	8
4	Bestehende komplementäre Zugangswege in die Schweiz	10
4.1	Humanitäre Visa	10
4.2	Familienzusammenführung	11
4.3	Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung für Geflüchtete.....	12
5	Fazit	13

1 Einleitung

Die vom Staatssekretariat für Migration (SEM) in Auftrag gegebene Studie «Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich», durchgeführt von TC Team Consult sowie die «SEM-Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz» bilden zusammen ein zweistufiges Studienprojekt mit dem Ziel, die Erfahrungen anderer Staaten bei der Realisierung von neuen legalen Zugangswegen zu dokumentieren und die rechtlichen Voraussetzungen in der Schweiz für die Einführung solcher Programme und für eine stärkere Beteiligung privater Akteure hierbei zu prüfen. Die SFH begrüsst das Studienprojekt ausdrücklich und dankt dem SEM für die Möglichkeit einer Stellungnahme. Diese basiert vorab auf dem Positionspapier «Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge»¹, das die SFH im Februar 2021 publiziert hat sowie auf dem abschliessendem Statement, welches die Nichtregierungsorganisationen (NGO) im Rahmen der gemeinsam vom SEM, dem UNHCR und der SFH organisierten Konferenz «Annual Tripartite Consultations on Resettlement» (ATCR) im Juni 2021 abgegeben haben.²

In Anbetracht des rasanten Anstiegs der globalen Flüchtlingspopulation und der begrenzten Resettlement-Kapazitäten gewinnen komplementäre Zugangswege für Geflüchtete zunehmend an Bedeutung. Zusätzlich zu bestehenden Programmen wie Resettlement handelt es sich hierbei um sichere und geregelte Wege für die Aufnahme Geflüchteter durch ein Drittland, in dem internationale Schutzstandards gewährleistet sind. Dazu zählen etwa humanitäre Korridore, humanitäre Visa, «Community Sponsorship»-Programme sowie spezielle Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme für Geflüchtete. Komplementäre Zugangswege sollen das bestehende internationale Schutzregime für Flüchtlinge nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen und verstärken. Sie werden als wichtiger Ausdruck globaler Solidarität und einer gerechteren Verantwortungsteilung mit den Hauptaufnahmeländern verstanden.

Die im Jahr 2019 vom UNHCR veröffentlichte Drei-Jahres-Strategie für Resettlement und komplementäre Zugangswege fordert, dass bis Ende 2028 zwei Millionen Menschen von komplementären Zugangswegen profitieren sollen. Auch die ATCR-Konferenz von 2021 legte einen Themenschwerpunkt auf komplementäre Zugangswege. Im abschliessenden Statement der teilnehmenden NGO wurden die Staaten aufgefordert, politische Anpassungen vorzunehmen, die der Ausweitung komplementärer Zugangswege förderlich sind und die Familienzusammenführung, Arbeitsmobilität und Bildungsprogramme für Flüchtlinge erleichtern.³ Darüber hinaus haben in der Schweiz das Bundesparlament, verschiedene Städte, Gemeinden und zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen mehrfach verlangt, dass komplementäre Zugangswege in der Schweiz geschaffen bzw. ausgebaut werden.⁴ In der Folge hat sich der Bundesrat seit 2016 wiederholt bereit erklärt, die rechtlichen Grundlagen sowie die Erfahrungen anderer Staaten bei komplementären Zugangswegen für Geflüchtete zu prüfen – zuletzt im 2019 genehmigten Umsetzungskonzept Resettlement.⁵

In diesem Sinne leisten die o.g. Studie von TC Team Consult (nachfolgend zitiert als TC-Studie) und die SEM-Analyse einen wichtigen Beitrag. Die TC-Studie dokumentiert die Stärken und

¹ SFH: [Resettlement und weitere humanitäre Aufnahmewege für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge](#), Bern, Februar 2021.

² Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR) 2021: [NGO Statement](#).

³ Ebd. S. 3.

⁴ So 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). 2018 reichten das Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) und die SFH ihre [Petition für «sichere und legale Fluchtwege in die Schweiz»](#) mit über 38'000 Unterschriften ein. 2020 unterschrieben 132 Organisationen und über 50'000 Menschen den Osterappell [#evakuierenJETZI](#). 16 Städte und Gemeinden schlossen sich zur Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» zusammen, weitere 20 Gemeinden erklärten sich zur Aufnahme von Geflüchteten bereit.

⁵ Bundesrat: [Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen \(Resettlement\): Umsetzungskonzept Resettlement vom 29. Mai 2019](#), S. 10f.

Schwächen von insgesamt 14 verschiedenen Programmen im Bereich komplementärer Zugangswege in zehn Staaten und spricht allgemeine, nicht Schweiz-bezogene Empfehlungen aus. Die SEM-Analyse dokumentiert und bewertet die derzeit in der Schweiz bestehenden Instrumente zur Aufnahme von Flüchtlingen, bemüht sich um einen Vergleich dieser Instrumente mit den in der TC-Studie vorgestellten Programmen anderer Länder und prüft in einem hypothetischen Fallbeispiel, welche rechtlichen, finanziellen und praktischen Fragen sich bei einer Erhöhung des Resettlement-Kontingents aufgrund einer Kostenübernahme durch eine Stadt ergeben würden.

Die SFH kommentiert in der vorliegenden Stellungnahme in erster Linie die Ergebnisse der SEM-Analyse und unterbreitet zugleich Vorschläge und Empfehlungen für weitere Schritte. Zunächst wird aber kurz auf die relevanten Kernergebnisse der TC-Studie eingegangen, anschliessend werden die Empfehlungen für die Schaffung von «Community Sponsorship»-Programmen (nachfolgend zitiert als CS-Programme) und von universitären Korridoren in der Schweiz erläutert. Dabei wird auch Bezug auf die Erfahrungen aus den SFH-Gastfamilienprojekten genommen. Schliesslich beleuchtet die SFH die Defizite der aktuellen Schweizer Praxis bei der Vergabe humanitärer Visa, bei der Familienzusammenführung sowie bei den Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen und legt ihre Empfehlungen zu deren Verbesserung dar.

2 Das Wichtigste in Kürze

Die SEM-Analyse liefert eine breite Auslegeordnung bestehender Instrumente sowie Bausteine für den Auf- und Ausbau von komplementären Zugangswegen in die Schweiz. Die Auslegeordnung bietet aus Sicht der SFH eine sehr gute Grundlage für die weitere Diskussion und Entscheidungsfindung.

Insgesamt entsteht durch die SEM-Analyse aus Sicht der SFH der Eindruck, die Möglichkeiten der Schweiz seien zufriedenstellend ausgeschöpft. Die SFH kommt hier zu einer anderen Beurteilung:

- In der SEM-Analyse fehlen – insbesondere im Bereich des Community Sponsorship – konkrete Handlungsempfehlungen für die Schaffung neuer Zugangswegen sowie eine vertiefte Auseinandersetzung mit Gastfamilienprojekten. Diese erfüllen genau jene Stärken, welche die TC-Studie für das Community Sponsorship postuliert.
Die SFH erkennt hier ein grosses Potential. Eine ganze Reihe von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Kantonen, Städten und Gemeinden ist bereit, sich stärker bei der Aufnahme und Integration von Geflüchteten zu engagieren. Auch die Bevölkerung will zunehmend einen Beitrag dazu leisten, wie sich im aktuellen Ukraine-Konflikt etwa durch das grosse Angebot von Gastfamilien zeigt. Dieses Potenzial sollte aus Sicht der SFH unbedingt verstärkt genutzt werden (können). Sie empfiehlt daher die Aufnahme der Gastfamilienprojekte in die Analyse sowie die Einführung neuer komplementärer Zugangswegen in die Schweiz mit Fokus auf das Community Sponsorship. Die SFH ist gerne bereit, einen Beitrag dazu zu leisten.
- Die SEM-Analyse zeichnet aus Sicht der SFH insgesamt ein zu positives Bild der bereits existierenden Zugangswegen (i.e. humanitäre Visa und Familienzusammenführung). Die Schweizer Praxis hat sich seit der Syrien-Krise deutlich verschärft und ist aktuell sehr restriktiv. Um einen realen Beitrag zur Stärkung der komplementären Zugangswegen zu leisten und einen effektiven Zugang zu Schutz zu gewähren, muss sie aus Sicht der SFH dringend angepasst werden.

3 «Community Sponsorship»-Programme für Geflüchtete

Die TC-Studie liefert einen guten Überblick über das gegenwärtige Spektrum an Programmen im Bereich komplementäre Zugangswege in diversen Ländern Europas, in Kanada, Australien und Neuseeland. Bezüglich der Methodik ist allerdings unklar, inwiefern an den vorgestellten Projekten beteiligte Flüchtlinge sowie Sponsoren in die Analyse von TC Team Consult einbezogen wurden. Die SFH hält bei solchen Studien eine angemessene Beteiligung insbesondere von Flüchtlingen für unerlässlich, die in die Projekte involviert waren.

Die TC-Studie weist daraufhin, dass es bisher an einer einheitlichen Definition und an Mindeststandards für komplementäre Zugangswege mangelt und zahlreiche unterschiedliche Modelle zur Trägerschaft und zur Programmorganisation existieren. Eine interessante Erkenntnis der Studie liegt darin, dass eine *«Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen (...) bei der Schaffung komplementärer Zugangswege (...) in der Regel nicht erforderlich» sei, «vielmehr wurden(zumindest bei den 14 im Rahmen der vorliegenden Studie untersuchten Massnahmen) sowohl bei der Trägerschaft und Organisation als auch bei den Einreisemodalitäten und Aufenthaltstiteln auf bereits bestehende Instrumente der jeweiligen Rechtsordnungen zurückgegriffen.»*⁶ Das SEM hingegen verweist darauf, dass für ein stärkeres Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Städten wie es etwa CS-Programme vorsehen, in der Schweiz zunächst «rechtliche Grundlagen» geschaffen werden müssten.⁷ Eine hinreichende Begründung dafür fehlt aus Sicht der SFH allerdings, zumal das Beispiel der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen aus Moldawien durch die Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» im März 2022 zeigt, dass es offensichtlich unter Umständen bereits heute ohne diesen Schritt möglich ist.⁸

Für den Vergleich und die abschliessende Bewertung der Programme greift die TC-Studie auf die folgenden UNHCR-Grundprinzipien zurück: Schutzprinzip, Verantwortungsteilung, Additonalität, Dauerhaftigkeit, Verantwortungsteilung, Prinzip der Nichtdiskriminierung sowie Einheit von Familien.

Die TC-Studie kommt zum Ergebnis, dass das «Neustart im Team»-Programm (NesT)⁹ aus Deutschland und das «Blended Visa Office-Referred»-Programm (BVOR)¹⁰ aus Kanada am ehesten diesen Kriterienkatalog erfüllen. Zu den weiteren wichtigen Schlussfolgerungen gehören, dass CS-Programme tendenziell erfolgreicher sind, wenn es von Anfang an eine klare Verantwortungsteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft gibt. Transparente schriftliche Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Akteuren eines Programmes sind dabei hilfreich, um Missverständnisse und falsche Erwartungen zu vermeiden. Eine Schlüsselrolle weist die Studie effizienten Koordinationsmechanismen zu, um ehrenamtliche Sponsoren ausreichend zu unterstützen und um die Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren zu erleichtern. Im deutschen NesT-Programm übernimmt die Zentrale Koordinierungsstelle (ZKS) diese Funktion. Zudem sieht die Studie geeignete Vorbereitungs- und Trainingsmassnahmen für die zivilgesellschaftlichen Akteure, eine engmaschige Begleitung sowie einen regelmässigen Austausch als wichtige Faktoren für die Wirksamkeit der Programme. Die Programme

⁶ TC Team Consult SA: Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, 2022, S. 13.

⁷ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S.33.

⁸ Die Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen» zeigte sich im März 2022 bereit, die Unterbringung von 380 Personen aus Moldawien sicherzustellen, die im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine vom Bund aufgenommen werden. Der Bund hatte die Allianz zuvor um die Aufnahme von 500 Personen angefragt. Die Allianz erteilte diese Zusage unter der Bedingung, dass die Unterbringung vollständig vom Bund finanziert werde, d.h. ohne finanzielle Beteiligung der Städte.

⁹ Das im Jahr 2019 in Deutschland eingeführte [Pilotprojekt «Neustart im Team \(NesT\)»](#), beinhaltet die Aufnahme von 500 besonders schutzbedürftigen Geflüchteten mit unterstützendem Engagement privater Akteure (Bürger, NGO, Firmen etc.) Eine eigens für das Pilotprogramm eingerichtete zivilgesellschaftliche Kontaktstelle dient dabei als Ansprechpartnerin für Mentoring-Gruppen und unterstützt diese bei der Betreuung der Geflüchteten. Jene werden analog zum Resettlement-Verfahren von UNHCR ausgewählt und von deutschen Behörden überprüft.

¹⁰ [Blended Visa Office-Referred Program: About the process.](#)

sollten den Geflüchteten ausserdem eine längerfristige Perspektive bieten. Des Weiteren sorgen laut der TC-Studie umfassende Kommunikations- und Sensibilisierungsmassnahmen für eine bessere Akzeptanz von Aufnahmeprogrammen in der Öffentlichkeit.

Die TC-Studie spricht zwar keine Schweiz-spezifischen Empfehlungen aus, sie kann aber bei der Konzeption von Projekten im Bereich der komplementären Zugangswege für die Schweiz dennoch von grossem Nutzen sein: Die Berücksichtigung der Erfahrungen anderer Staaten bei der Einführung von komplementären Zugangswegen ist hilfreich, um Risiken und Probleme zu verringern.

3.1 SFH plädiert für die Einführung von neuen komplementären Zugangswegen in die Schweiz

Aufgrund der Ergebnisse der TC-Studie sowie eigenen Erkenntnissen und Erfahrungen betrachtet die SFH insbesondere Programme im Bereich des Community Sponsorship und der universitären Korridore als vielversprechende Möglichkeiten für die Schweiz, um einen effektiven Beitrag zum dringend benötigten Ausbau von komplementären Zugangswegen für Schutzsuchende zu leisten. Über CS-Programme können NGO, Unternehmen, Gemeinden, Privatpersonen oder andere Entitäten die Aufnahme und Integration von Schutzsuchenden finanziell, praktisch und/oder ideell unterstützen. CS-Programme existieren in mehreren Ländern (z.B. Kanada) schon seit vielen Jahren in diversen Modellen, abhängig vom jeweiligen nationalen Kontext und der spezifischen Rechtslage.

Unterschieden werden kann hierbei zwischen CS-Programmen, die als reine Integrationsinstrumente für üblicherweise im Rahmen des Resettlement aufgenommene Flüchtlinge fungieren (wie die CS-Programme in Irland und UK) und CS-Programmen, durch die zusätzliche Flüchtlinge von einem Staat aufgenommen werden und die somit einen eigenständigen komplementären Zugangsweg darstellen (wie das deutsche NesT-Programm). CS-Programme haben sich in vielerlei Hinsicht als erfolgreich erwiesen. Die TC-Studie listet folgende Stärken von CS-Programmen auf:

- Die Integration von Flüchtlingen wird von Anfang an von einer engagierten Gruppe unterstützt;
- Die Flüchtlinge erhalten Zugang zu sozialem Kapital, das die staatlichen Behörden zumeist nicht in diesem Ausmass bieten können, wie z. B. zusätzliche Informationen zu Möglichkeiten im Bereich Wohnraum und Arbeit sowie soziale Verbindungen/Netzwerke;
- Durch die Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern werden zusätzliche Ressourcen mobilisiert, die die Integration auf eine (kosten-) effizientere Weise unterstützen;
- Die verstärkte gesellschaftliche Unterstützung für Flüchtlinge führt zu einem positiven öffentlichen Diskurs in diesem Bereich.¹¹

Ein weiteres wichtiges Argument für die Einführung von (neuen) CS-Programmen in der Schweiz besteht darin, dass solche Programme bereits in mehreren anderen Ländern seit Jahren erfolgreich praktiziert werden und diesbezüglich umfangreiche Erfahrungswerte zur Verfügung stehen, die bei der Entwicklung entsprechender CS-Programmen für die Schweiz äusserst dienlich sein könnten. Des Weiteren erreichten einige der CS-Programme das höchste Rating bei den von TC Team Consult untersuchten Projekte.¹²

Auch existieren mehrere Netzwerke, die Unterstützung beim Erfahrungsaustausch und der Programmkonzeption leisten wie etwa das Quality Sponsorship Network von SHARE¹³, dem diverse staatliche und zivile Institutionen angehören, die in verschiedenen Ländern Europas CS-Programme durchführen; das von der European Union Agency for Asylum (EUAA) koordinierte Netz

¹¹ TC Team Consult SA: Komplementäre Zugangswege für Menschen auf der Flucht: Ein Ländervergleich, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Migration, 2022, S. 59.

¹² Ebd.: S. 97.

¹³ Share Network: [Share projects: Quality Sponsorship Network](#) (QSN)

für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie die kanadische Global Refugee Sponsorship Initiative.¹⁴

3.1.1 Pilotprojekt Community Sponsorship

Die SFH regt eine schrittweise Einführung von CS-Programmen in der Schweiz an. In einem ersten Schritt könnte mit einem Pilotprojekt begonnen werden, welches an das deutsche NesT-Programm angelehnt ist und die Aufnahme einer begrenzten Anzahl von zusätzlichen Resettlement-Flüchtlingen beinhalten würde, die über die vom Bund alle zwei Jahre beschlossenen Kontingente hinausgeht.

Die Auswahl der Personen könnte dabei nach den Kriterien des Resettlement-Verfahrens durch UNHCR und das SEM erfolgen; es würde sich also um nach internationalen Standards anerkannte Flüchtlinge handeln, und der Bund wäre wie bisher nach geltendem Recht für die Auswahl der Flüchtlinge zuständig. Der Bund könnte in jedem Einzelfall überprüfen, ob es sich tatsächlich um besonders schutzbedürftige Flüchtlinge gemäss den Resettlement-Kriterien des UNHCR handelt und ob allfällige Ausschlussgründe vorliegen.¹⁵ Die SFH plädiert bei der Auswahl der Flüchtlinge dafür, einen stärkeren Fokus auf die am stärksten gefährdeten Flüchtlingsgruppen zu legen – namentlich unbegleitete Kinder und Jugendliche, alleinstehende Mütter mit Kindern, Flüchtlinge mit Behinderungen sowie LGBTQI*-Flüchtlinge. Kriterien wie Nationalität, Religion, Familiengrösse und Gesundheitszustand sollten die Auswahl nicht beeinflussen.¹⁶

Die im Rahmen des Schweizer Resettlement-Programms übliche dreitägige Pre-Departure Orientation (PDO) könnte für die Flüchtlinge innerhalb neuer CS-Programme ebenfalls vom Bund organisiert werden – idealerweise in verstärkter Zusammenarbeit mit den für die spätere Integration zuständigen Gemeinden und Sponsorengruppen sowie mit bereits integrierten Flüchtlingen. Auch die Einreise in die Schweiz könnte vom Bund organisiert werden, wie es bereits für Resettlement-Flüchtlinge üblich ist. Die Aufnahme würde in jenem Kanton bzw. in jener Gemeinde erfolgen, der/die an dem Programm beteiligt ist bzw. in dem/der sich die private Sponsorengruppe befindet.

In bestehenden CS-Programmen hat es sich als hilfreich erwiesen, im Vorfeld der Umsetzung ein sogenanntes «Initial Policy Framework» zu schaffen, in dem alle relevanten Definitionen, Prinzipien und Prozesse abgebildet werden, wie es etwa beim irischen Programm des Community Sponsorship der Fall ist.¹⁷ Sinnvoll bei einem Schweizer CS-Programm könnte auch eine Vereinbarung zwischen dem SEM und/oder beteiligten Städten und Gemeinden und den Sponsorengruppen sein, in der die Pflichten der Stakeholder klar definiert und dokumentiert werden. Neben den Rechten und Pflichten der beteiligten Akteure sollten zudem mögliche Exit-Strategien benannt werden, für den Fall, dass es einem der beteiligten Stakeholder nicht mehr möglich ist, an dem Projekt weiterhin teilzunehmen.

Mit der Einführung eines solchen CS-Programms würde auch die Schweiz einen effektiven, wirklich komplementären Zugangsweg für besonders vulnerable Flüchtlinge schaffen. Zivilgesellschaftliche Akteure würden in enger Zusammenarbeit mit interessierten Städten und Gemeinden somit neben dem Bund verstärkt an der Aufnahme und der sozialen Integration der Flüchtlinge beteiligt. Interessierte Kantone, Städte, Gemeinden und private Sponsorengruppen könnten sich die organisatorischen und finanziellen Verantwortlichkeiten mit dem Bund teilen, wobei die genaue Aufteilung und ihre Dauer abzuklären wären. Eine Möglichkeit könnte etwa darin bestehen, dass der Bund den Kommunen für die zusätzlichen Flüchtlinge in den ersten zwei Jahren keine oder eine geringere Globalpauschale zahlt und/oder die Integrationspauschale des Bundes reduziert wird. Die am Programm beteiligten Kantone, Städte, Gemeinden

¹⁴ Global Refugee Sponsorship Initiative: [Community Sponsorship](#).

¹⁵ Alternativ könnte die Einreise von Flüchtlingen im Rahmen eines zukünftigen Community Sponsorship Programms auf Basis von Art. 4 Abs. 2 VEV erfolgen. In diesem Fall wäre es aber unabdingbar, dass das Verfahren grundlegend erleichtert und weniger restriktiv gehandhabt wird.

¹⁶ Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR) 2021: [NGO Statement](#), S. 2.

¹⁷ Vgl. [Community Sponsorship Ireland - Initial Policy Framework](#).

oder privaten Sponsorengruppen würden sich dann im Rahmen des jeweiligen Projektes bereit erklären, diese Differenz teilweise oder ganz ausgleichen.

Es müsste im Detail geprüft werden, ob und welche Gesetzesänderungen oder Ergänzungen im Einzelnen für die Durchführung eines solchen CS-Programmes erforderlich werden würden. Die SEM-Analyse betont, dass *«es den Kantonen aus bundesrechtlicher Sicht unbenommen»* sei, *«für eine bestimmte Gruppe eine spezielle Umsetzung der Integration und Ausrichtung der Asylsozialhilfe in den Städten vorzusehen. Voraussetzung dazu ist, dass dies das kantonale Sozialhilferecht zulässt und im Kanton der politische Wille vorhanden ist, eine spezifische Regelung zu treffen. Eine solche Regelung könnte beispielsweise mittels einer Vereinbarung zwischen Kanton und Stad/Gemeinde erfolgen»*.¹⁸ Zu prüfen wären somit die kantonalen Sozialhilferegulungen sowie die Möglichkeit, eine solche spezielle Vereinbarung auch zwischen einem Kanton und einer Sponsorengruppe zu treffen, unter Einbezug der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

3.1.2 Universitäre Korridore

Zusätzlich zu dem o.g. Programm im Bereich Community Sponsorship könnten universitäre Korridore als komplementärer Zugangsweg für die Schweiz in Betracht gezogen werden. Derzeit ist die gesetzliche Grundlage für eine Einreise bzw. Zulassung zu Aus- oder Weiterbildungszwecken von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz in Art. 27 Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) geregelt. Die Zulassungsvoraussetzungen sind für Flüchtlinge, die sich ausserhalb der Schweiz befinden, kaum zu erfüllen, und die Programme sehen keinen Verbleib der Studenten in der Schweiz nach Abschluss ihres Studiums vor.

Daher plädiert die SFH zur Schaffung von universitären Korridoren als komplementärer Zugangsweg für junge Flüchtlinge, die sich noch in Erstaufnahmeländern befinden. Dadurch könnten über das bestehende Resettlement-Kontingent hinaus zusätzliche Flüchtlinge Schutz in der Schweiz finden und dabei von Universitäten und zivilgesellschaftlichen Gruppen, die sich auch aus Studierenden zusammensetzen können, in Form von CS-Programmen unterstützt werden. Das bewährte Programm des World University Service Canada (WUSC)¹⁹ oder das UNICORE-Programm in Italien²⁰ sind in dieser Hinsicht beispielhaft: Beide Programme bieten anerkannten Flüchtlingen eine dauerhafte Perspektive und verzichten auf eine gesetzliche Voraussetzung der gesicherten Wiederausreise (in der Schweiz verankert in Art. 5 AIG). Solche Programme könnten anfänglich für eine kleine Anzahl von besonders schutzbedürftigen, vom UNHCR anerkannten Flüchtlingen aufgelegt und später ausgeweitet werden. Auch hier könnte die Auswahl der Flüchtlinge durch den Bund erfolgen in Kooperation mit dem UNHCR sowie den beteiligten Universitäten.

3.2 Schweizer Erfahrungswerte mit Community Sponsorship

In der Schweiz existieren ebenfalls bereits Elemente von CS-Programmen und damit wichtige, lokale Erfahrungswerte und Strukturen. Dazu zählen u.a. das Pilot-Gastfamilienprojekt der SFH für afghanische, syrische und eritreische Flüchtlinge (2015-2018) sowie das aktuelle Gastfamilienprojekt der SFH für ukrainische Geflüchtete. Diese Projekte werden in der TC-Studie und der SEM-Analyse leider nicht bzw. nur sehr begrenzt erwähnt.²¹

Beim Gastfamilienprojekt während der Syrienkrise handelt es sich um ein Pilotprojekt in vier Kantonen (AG, BE, VD, GE). Dabei konnte die SFH zwischen 2015 und 2018 insgesamt 138

¹⁸ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S.34.

¹⁹ World University Service of Canada: [Student Refugee Program - Finding Hope in Higher Education \(wusc.ca\)](https://www.wusc.ca/en/programs/student-refugee-program)

²⁰ UNHCR Italy: [University Corridors](https://www.unhcr.org/italy/en/programs/university-corridors).

²¹ Die SEM-Analyse erwähnt das SFH-Gastfamilienprojekt nicht explizit. Es wird lediglich auf S. 3 angemerkt: *«Hingegen könnte allenfalls die ausgeprägte Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Unterbringung der Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine als Element des Konzepts der komplementären Zugangswege betrachtet werden. Es fehlen allerdings entsprechende Erfahrungswerte hinsichtlich den längerfristigen organisatorischen, rechtlichen und finanziellen Konsequenzen aus der Umsetzung. Sobald solche Erfahrungswerte vorliegen, wird eine Evaluation ins Auge gefasst werden»*.

anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene während mindestens zwölf Monaten bei insgesamt 104 Gastfamilien platzieren. Per Januar 2019 hat die SFH das Integrationsprojekt an lokal verankerte Organisationen mit grosser Betreuungserfahrung übergeben.²²

Im aktuell laufenden SFH Gastfamilienprojekt für ukrainische Flüchtlinge koordiniert die SFH im Auftrag des Bundes und in Zusammenarbeit mit ihren Partnerorganisationen die Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten bei privaten Gastfamilien. Dabei kommen der SFH die Erfahrungswerte aus dem o.g. Pilotprojekt zugute und sie konnte ihre Expertise in diesem Bereich weiter ausbauen und an Kantone und Gemeinden vermitteln.

Die SFH begleitet dabei den gesamten Prozess von der Platzierung der Geflüchteten bei Gastfamilien in den Bundesasylzentren sowie in einigen Kantonen bis hin zu deren Betreuung durch ein Hilfswerk oder die zuständige Behörde. Im ständigen Austausch mit den Behörden auf Bundesebene, den Kantonen, den Städten und den Gemeindeverbänden strebt die SFH dabei die Umsetzung von qualitativen Mindeststandards für die Platzierung bei Gastfamilien und deren Betreuung an. Für kantonale und kommunale Akteure stellt die SFH ein entsprechendes Instrumentarium sowie eine eigens entwickelte Fallführungssoftware zur Verfügung.

Die beiden SFH-Gastfamilienprojekte können als erfolgreiche Elemente von Community Sponsorship betrachtet werden. Das Projektprinzip ist, dass alle Gewinner sind: die Geflüchteten, die Gastfamilien und die Behörden. Integration wird als ein wechselseitiger Prozess gesehen zwischen der Zivilgesellschaft, die sich engagiert und im Gegenzug vom kulturellen Austausch profitiert, und Geflüchteten, die durch den Kontakt mit den Einwohnerinnen und Einwohnern der Schweiz die Sprache schneller lernen und ihre Integrationsperspektive verbessern. Gastfamilien unterstützen ihre Gäste bei Alltagsfragen, Behördengängen, helfen bei der Stellensuche oder bei der Schule und stellen oft ihr persönliches Netzwerk zur Unterstützung der Geflüchteten zur Verfügung. Die Behörden werden bei diesen Aufgaben entsprechend entlastet. Ausserdem führt die verstärkte gesellschaftliche Unterstützung für Flüchtlinge zu einem positiven öffentlichen Diskurs, mindert Vorurteile und Diskriminierung und führt so die humanitäre Tradition der Schweiz fort. Im Fazit erkennt die SFH mit Gastfamilien dieselben Stärken, wie TC Team Consult beim Community Sponsorship.

Wie in der SEM-Analyse angeregt, plädiert auch die SFH für eine systematische Evaluierung der Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten bei Gastfamilien in der Schweiz durch externe Fachspezialist*innen, um weitergehende Informationen zu den Stärken und Schwächen dieses Modells zu erhalten. Einige Kantone haben zudem seit der Syrienkrise Gastfamilienprojekte für andere Flüchtlingsgruppen durchgeführt (BS, VD, SH). Auch diese Projekte sowie das Gastfamilienprojekt der SFH während der Syrienkrise könnten in die Evaluation einbezogen werden, da sich bei anderen Flüchtlingsgruppen mitunter andere Fragestellungen ergeben. So sind etwa die transkulturellen Kompetenzen der Gastfamilien wesentlich bedeutender. Die Ergebnisse der Evaluation werden – zusammen mit den Erfahrungen von CS-Programmen in anderen Ländern – für die Konzeption zukünftiger CS-Programme in der Schweiz sehr nützlich sein.

Sobald eine systematische Evaluation vorliegt und insofern die Ergebnisse eine Weiterführung von Gastfamilienprojekten sinnvoll erscheinen lassen, wird die SFH einen erneuten Anlauf nehmen, um Gastfamilien auch für andere anerkannte Flüchtlingsgruppen, wie etwa Resettlement-Flüchtlinge, vorläufig Aufgenommene oder UMA einzusetzen. Dafür müssen in erster Linie Kantone und Gemeinden überzeugt werden. Wichtig ist aber auch, dass das SEM eine klare Haltung einnimmt und prüft, wie es diese Form des Community Sponsoring seinerseits unterstützen kann. Die SFH ist bereit, ihre Expertise einzubringen, die Koordination weiterzuführen und entsprechende Projekte in Kantonen und Gemeinden zu unterstützen.

²² Im Kanton Aargau an den Verein Familynetwork, im Kanton Bern an den Verein prima familia, in der Waadt an die Stiftung Le Relais und im Kanton Genf an das kantonale Sozialamt Hospice général (vgl. SFH: [Medienmitteilung](#) vom 03.12.2018).

4 Bestehende komplementäre Zugangswege in die Schweiz

Die SEM-Analyse zielt auf eine Bestandsaufnahme der gegenwärtig in der Schweiz existierenden Instrumente im Bereich der komplementären Zugangswege sowie auf eine Prüfung, inwieweit die in anderen Staaten angewandten Instrumente mit den bestehenden Rechtsgrundlagen der Schweiz vereinbar sind. Weiter enthält die SEM-Analyse ein hypothetisches Fallbeispiel, bei dem sich eine Stadt bereit erklärt, finanziell für zusätzliche Resettlement-Flüchtlinge aufzukommen. Das SEM kommt zum Ergebnis, dass sich ein derartiges Projekt grundsätzlich realisieren liesse, auch wenn diverse Belange vorgängig abgeklärt und gewisse Gesetzesänderungen erforderlich würden. Die SFH begrüsst diese Einschätzung, umso mehr als sich in der Vergangenheit diverse Schweizer Städte wiederholt für eine «eigenständige» Aufnahme von zusätzlichen Geflüchteten ausgesprochen haben. Für die Umsetzung eines solchen Programmes könnte die jeweilige Stadt mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und/oder Gruppen von engagierten Privatpersonen zusammenarbeiten. Die SFH spricht sich dafür aus, dieses Szenario mit den Kantonen und Gemeinden zu vertiefen. Auch sollte das SEM konkretisieren, ob und welche Gesetzesänderungen tatsächlich notwendig wären, um ein stärkeres zivilgesellschaftliches Engagement in der Schweiz zu ermöglichen.

Des Weiteren kommt das SEM in seiner Analyse zu dem Ergebnis: *«Das schweizerische Recht sieht bereits heute Möglichkeiten vor, schutzbedürftigen Menschen zusätzlich zum klassischen Resettlement einen sicheren und regulären Weg in die Schweiz zu ermöglichen. Dem Konzept der komplementären Zugangswege können in der Schweiz das humanitäre Visum, die Familienzusammenführung und der Familiennachzug, das Visum für Aus- oder Weiterbildung sowie das Visum für Erwerbstätigkeit zugeordnet werden. Somit kennt auch die Schweiz die meisten der im Ausland angewandten Instrumente der komplementären Zugangswege.»*²³

Dazu hält die SFH fest, dass das Schweizer Asylrecht neben dem Resettlement zwar in der Tat weitere taugliche Instrumente bietet, 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.

4.1 Humanitäre Visa

Die Möglichkeit, ein Asylgesuch bei 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»*. 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 aktuelle Praxis der Schweiz bei der Erteilung von humanitären Visa ist äusserst restriktiv und die Zahl der ausgestellten Visa zunehmend gering; so sank die Anzahl von 228 Visa im Jahr 2016 auf lediglich 94 Visa im Jahr 2021²⁴ – davon nur 37 für afghanische Staatsbürger*innen, trotz über 10'000 Anfragen von Afghan*innen.²⁵ Die Quote verweigerter Visa stieg seit Ende 2018 von 88 Prozent auf 94 Prozent im Jahr 2021.²⁶

²³ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 4.

²⁴ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 17.

²⁵ Schweizerisches Rotes Kreuz: *Zu hohe Hürden für humanitäre Visa*, 11.04.2022.

²⁶ Das SEM weist darauf hin, dass die humanitären Visa erst seit 2016 statistisch ausgewertet werden können und die verweiger-ten Visaanträge erst seit dem 15. September 2018 (Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 17).

Der Zugang zu humanitären Visa ist denn auch an hohe Anforderungen und einschränkende Bedingungen geknüpft und wird durch formale und technische Hürden erschwert. Die offiziellen Informationen sind für gefährdete Personen kaum einsehbar und zu wenig detailliert. Oftmals befindet sich im Herkunfts- oder Aufenthaltsstaat der an Leib und Leben gefährdeten Personen keine Schweizer Vertretung und/oder die Reise zu einer Botschaft stellt eine zu grosse Gefahr dar. Die Orientierung des SEM an Risikoprofilen trägt der geschlechtsspezifischen Problematik nicht Rechnung, da es insbesondere für Frauen sehr schwierig ist, einem Risikoprofil wie vom SEM definiert zu entsprechen, obwohl sie tatsächlich mehrfach diskriminiert und gefährdet sind und in ihrem Herkunftsland keinen Zugang zu Schutz haben. Als Folge der äusserst restriktiven Praxis bei der Ausstellung humanitärer Visa und der hohen Ablehnungsrate hat das Schweizerische Rote Kreuz seine Beratungstätigkeit für Antragsteller*innen in diesem Feld 2021 aufgegeben.²⁷

Die SFH empfiehlt 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 Visumsverfahren 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. 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. Des Weiteren könnte die Schweiz mit Hilfe neuer Spezialweisungen an Leib und Leben bedrohte Menschen aufnehmen, so wie zuvor mit den Spezialweisungen für Syrien. Die SFH bedauert, dass etwa für Afghanistan seit der erneuten Machtergreifung der Taliban im August 2021 keine solchen Spezialweisungen beschlossen wurden.

Schliesslich verzichtet die SEM-Studie leider auf eine hinreichende Darstellung und Analyse des Botschaftsasyls, das eine wichtige Ergänzung der bestehenden komplementären Zugangswege darstellen würde. Dessen Wiedereinführung wird denn auch im Parlament erneut gefordert²⁸ angesichts der Tatsache, dass sich die humanitären Visa in der Praxis nie zu einem adäquaten Ersatzinstrument entwickelt haben.

4.2 Familienzusammenführung

Wenn ein Elternteil 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 Aufgenom-

²⁷ Schweizerisches Rotes Kreuz: [Zu hohe Hürden für humanitäre Visa](#), 11.04.2022.Ebd.

²⁸ Die Motion Marti, Samira (21.3273): «Wiedereinführung des Botschaftsasyls» ist im Parlament hängig.

mene, 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.²⁹

Die SFH empfiehlt daher, 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.

4.3 Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung für Geflüchtete

In Bezug auf den Zugang zu Aus- und Weiterbildungsprogrammen räumt auch das SEM ein, dass für Geflüchtete «beträchtliche Hürden» existieren, um ein Visa zu Aus- und Weiterbildungszwecken für die Schweiz zu erhalten. Zwar bestehen diverse Stipendienprogramme von Kantonen, Hochschulen, Stiftungen oder anderen Bildungseinrichtungen, um Personen die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen. Diese sind jedoch nicht ausreichend und nicht speziell auf die Bedürfnisse von Geflüchteten zugeschnitten. Die gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen sind namentlich für besonders schutzbedürftigen Flüchtlinge nur schwer erfüllbar, und die Bedingung der gesicherten Wiederausreise nach Abschluss der Ausbildung verwehrt Flüchtlingen eine langfristige Perspektive.

Zwar erachtet das SEM die Einführung eines CS-Programms zur finanziellen Unterstützung bei der Ausbildung von Flüchtlingen rechtlich für möglich, verweist aber darauf, dass in einem solchen Szenario interessierte Flüchtlinge dennoch die regulären Zulassungsvoraussetzungen zum Studium in der Schweiz erfüllen müssten. Somit kämen nur Flüchtlinge mit einem gesicherten Aufenthaltstitel in einem sicheren Drittstaat in Frage, die nach Abschluss der Ausbildung auch wieder zurückkehren müssten. Besonders schutzbedürftig sind jedoch zumeist jene Flüchtlinge, die sich noch nicht in einem sicheren Drittstaat aufhalten, sondern im Erstzufluchtsland; diese Menschen benötigen dauerhaften Schutz und eine langfristige Perspektive. Auch Visa zur Erwerbstätigkeit sind für Flüchtlinge ausserhalb der Schweiz nur in äusserst seltenen Fällen zugänglich. Das SEM erkennt denn auch an, dass *«die grosse Mehrheit der Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen die regulären Zulassungsvoraussetzungen kaum erfüllen können»*.³⁰

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass gegenwärtig angesichts der Schweizer Praxis weder humanitäre Visa noch Familienzusammenführung und -nachzug noch das Visum für

²⁹ 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. Vgl: Stephanie A. Motz: [Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz: Rechtsrahmen und strategische Überlegungen](#), Centre Suisse pour la Défense des Droits des Migrants (CSDM), 2017.

³⁰ Staatssekretariat für Migration (SEM): Analyse zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz, 2022, S. 27.

Aus- oder Weiterbildung oder das Visum für Erwerbstätigkeit als effektive Instrumente im Rahmen der komplementären Zugangswege in der Schweiz fungieren.

5 Fazit

Angesichts der wachsenden Zahl besonders schutzbedürftiger Flüchtlinge weltweit gewinnen Resettlement und komplementäre Zugangswege zunehmend an Bedeutung. Da staatliche Beiträge den weltweiten Bedarf bei weitem nicht decken, wird die Rolle der Zivilgesellschaft zunehmend wichtiger. 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 bereit sich stärker zu engagieren. Auch wachsende Teile der Bevölkerung haben Interesse, sich bei der Unterstützung und Integration von Flüchtlingen einzubringen, und viele leisten bereits einen tatkräftigen Beitrag, wie etwa derzeit bei der Unterbringung von ukrainischen Geflüchteten. Dieses Potenzial sollte aus Sicht der SFH verstärkt genutzt werden (können): Projekte im Bereich des Community Sponsoring bieten dafür eine ausgezeichnete Möglichkeit. Gemäss der TC-Studie ist bei der Einbeziehung der Zivilgesellschaft die professionelle Koordination und kontinuierliche Begleitung durch hauptamtliche Akteure ein massgeblicher Faktor für den Programmserfolg. Die SFH steht gerne bereit, eine solche Koordinationsrolle zu übernehmen und ein erstes Pilotprojekt zu leiten. Des Weiteren ist eine geänderte Praxis bei der Anwendung der bereits bestehenden komplementären Zugangswege in die Schweiz dringend geboten, damit diese Instrumente eine effektive Schutzwirkung für weitaus mehr Geflüchtete entfalten können, als dies derzeit der Fall ist.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Studienprojekt des SEM wichtige Bausteine für den notwendigen Ausbau von komplementären Zugangswegen in der Schweiz liefert. Damit das Studienprojekt zeitnah in einem stärkeren Beitrag der Schweiz bei der Bewältigung der globalen flüchtlingspolitischen Herausforderungen mündet, regt die SFH an, den Dialog im Rahmen der Begleitgruppe Resettlement sowie mit Städten, Gemeinden, Kirchen und zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Blick auf die Realisierung von möglichen Pilotprojekten voranzutreiben und zu konkretisieren. Die SFH sieht den weiteren Etappen auf diesem Weg erwartungsvoll entgegen und stellt dafür ihre Expertise und Erfahrungen gerne zur Verfügung.

UNHCR-Stellungnahme zur Analyse des Staatssekretariats für Migration zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz

Einleitung

UNHCR dankt für die Zustellung der TC Teamconsult Studie „Komplementäre Zugangswegen für Menschen auf der Flucht: Ein Länderverweis“ vom 24. März 2022 (nachfolgend zitiert als TC-Studie) sowie der Analyse des Staatssekretariats (SEM) zu komplementären Zugangswegen in die Schweiz (nachfolgend zitiert als SEM-Analyse) per E-Mail vom 26. August 2022. UNHCR dankt ferner für die Möglichkeit, hierzu Stellung zu nehmen.

Die nachfolgenden Anmerkungen beziehen sich auf wichtige, ausgewählte Punkte der SEM-Analyse. Grundlage der UNHCR-Kommentare sind, neben dem Globalen Flüchtlingspakt¹ und den darauf basierenden Umsetzungsstrategien,² weitere in der TC-Studie erwähnte UNHCR-Positionen, sowie die UNHCR-Empfehlungen zu regulären Zugangswegen in die Schweiz vom Januar 2022.³ Letzteres Dokument befindet sich im Anhang dieser Empfehlungen.

Angesichts der hohen Zahl von weltweit Vertriebenen, die 2022 die 100-Millionen-Grenze überschritten hat, ist der Bedarf an Resettlement und anderen regulären Zugangswegen zunehmend gestiegen. Die zur Verfügung stehenden Resettlement-Plätze können diesen Bedarf bei weitem nicht decken. Die Schaffung solcher Zugangswegen gehört daher zu den Kernzielen des Globalen Paktes für Flüchtlinge und den darauf basierenden oben erwähnten Strategien, wie aktuell der UNHCR *Roadmap 2030* für Drittlandlösungen.⁴ Auch die Migrationsforschung hält „vor dem Hintergrund der Veränderung im internationalen Flüchtlingsschutzsystem [...] Ausbau und Diversifizierung von komplementären Zugangswegen für Schutzsuchende als dringend notwendig und geboten“ (TC-Studie, S. 36).

¹ United Nations (UN), Global Compact on Refugees (Dezember 2018), verfügbar unter: [UNHCR - Global Compact on Refugees – Booklet](#).

² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways (Juni 2019), verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/10/Three-Year-Strategy-on-Resettlement-and-Complementary-Pathways.pdf> sowie die Nachfolgestrategie: UNHCR: Third Country Solutions for Refugees: Roadmap 2030. The next phase of the Three Year Strategy on Resettlement and Complementary Pathways (2019-2021), (Juni 2022), verfügbar unter: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2022-08/Third%20Country%20Solutions%20for%20Refugees%20-%20Roadmap%202030.pdf>.

³ UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein, Resettlement und komplementäre Zugangswegen (Januar 2022), verfügbar unter: [20220128_Brochure_Resettlement_DE.pdf \(unhcr.org\)](#).

⁴ Siehe oben Fussnote 2.

UNHCR begrüsst daher nachdrücklich, dass der Schweizer Bundesrat im Umsetzungskonzept Resettlement von 2019 beschlossen hat, die rechtlichen Grundlagen sowie die Erfahrungen anderer Staaten bei komplementären Zugangswegen für Geflüchtete und Vertriebene zu prüfen.⁵

Nun liegt mit der SEM-Analyse erstmalig eine umfassende Übersicht über alle existierenden, regulären Zugangswege in die Schweiz vor. Dies ist zudem die erste Prüfung einer schon verschiedentlich geforderten Involvierung der Schweizer Städte und Gemeinden in solche Programme. Das umfangreich erarbeitete Material wird helfen, die Diskussion um reguläre Zugangswege in die Schweiz weiterzuführen. UNHCR ist erfreut über das Ergebnis der Studie, dass bereits unterschiedliche, legale Zugangswege in die Schweiz vorhanden sind, die Flüchtlingen offenstehen. Ebenso ist UNHCR erfreut, dass die Studie „ein stärkeres Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder Städten angelehnt an das Community Sponsorship Programme grundsätzlich für vorstellbar hält“.

Allerdings legt die TC-Darstellung existierender Zugangswege nahe, dass diese bereits ausreichend sind. Dies entspricht weder den Beobachtungen von UNHCR noch denen anderer Expertinnen und Experten. Die unseres Erachtens zu positiver Darstellung entsteht unter anderem dadurch, dass bestehende Schwierigkeiten nicht oder nicht genügend dargestellt werden. So mangelt es bei der Vorstellung des humanitären Visums und der Familienzusammenführung an einer umfassenden Darstellung und Auseinandersetzung mit den Defiziten dieser Zugangswege. Ausserdem fehlt es an Vorschlägen, wie bestehende Mängel behoben werden könnten. Auch bei der Darstellung von Flüchtlingen offenstehenden, migrationsrechtlichen Instrumenten wären Vorschläge nötig und sinnvoll, wie die identifizierten Beschränkungen und Schwierigkeiten aufgehoben werden können. Ferner fehlt es an einer mit den Überlegungen zur Städtebeteiligung vergleichbaren Analyse über die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure. Schliesslich hätten die Informationen und Empfehlungen der vom SEM in Auftrag gegebenen TC-Studie besser genutzt werden können.

Nachfolgend werden diese Punkte erläutert und teilweise durch weitere Kommentare ergänzt.

Resettlement (Kapitel 2.4)

Die Schweiz befindet «sich mit 800 Resettlement-Plätzen pro Jahr im Vergleich zu anderen europäischen Staaten im Mittelfeld» wie die Analyse richtig darstellt. Im Rang nach absoluten Zahlen ist sie auf Platz 12 und im Rang nach Einwohnergrösse auf Platz 9. Auf einer Rangliste nach wirtschaftlicher Stärke stünde

⁵ Bundesrat, Planung und Steuerung der Aufnahme von anerkannten Flüchtlingsgruppen (Resettlement), Umsetzungskonzept Resettlement (Mai 2019) S. 11, verfügbar unter: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/sem/de/data/asyl/resettlement/umsetzungskonzept-resettlementd.pdf.download.pdf/umsetzungskonzept-resettlement-d.pdf>.

die Schweiz weiter hinten. Die von UNHCR und anderen Akteuren geforderte Erhöhung der zur Verfügung stehenden Plätze liegt daher im Rahmen des Möglichen.

UNHCR Empfehlungen:

UNHCR würde es begrüßen, wenn Vorschläge zur Diskussion ausgearbeitet würden, inwiefern die Schweiz durch eine Ausweitung ihres Resettlement-Programmes einen weiteren Beitrag zur Deckung des weltweiten Resettlement-Bedarfs leisten könnte.

Humanitäre Visa (Kapitel 3.1)

Das humanitäre Visum ist ein wichtiges Schutzinstrument. Es ermöglicht, Einzelpersonen schnell aus akuter Lebensgefahr in Sicherheit zu bringen. UNHCR bedauert ausdrücklich, dass dieses Instrument nur in wenigen Ausnahmefällen zum Einsatz kommt. Angesichts der hohen gesetzlichen Voraussetzungen und einer insgesamt restriktiven Anwendungspraxis profitieren nur sehr wenige Personen von diesem Schutzinstrument. Hinzu kommen praktische Hindernisse wie zum Beispiel Schwierigkeiten beim Zugang zu Schweizer Botschaften in Krisengebieten, für die es häufig an pragmatischen Lösungen fehlt. Die Einschätzung von UNHCR wird von anderen Organisationen geteilt, so zum Beispiel vom Schweizerischen Roten Kreuz oder der Schweizerischen Flüchtlingshilfe. Aus diesem Grund hat das Schweizerische Rote Kreuz seine Beratungstätigkeit hierzu eingestellt.⁶

Die Tatsache, dass das humanitäre Visum nur wenig Schutz bietet, wird in diesem Kapitel nicht thematisiert. Im Gegenteil kommt die Analyse nur zum Ergebnis, dass mit „Art. 4 Abs. 2 VEV eine genügende Rechtsgrundlage besteht, um Personen die Einreise aus humanitären Gründen zwecks längerfristigen Aufenthaltes zu ermöglichen“. Ferner wird der Eindruck erweckt, dass das humanitäre Visum ein auch zahlenmässig bedeutendes Schutzinstrument ist. Dagegen wurden, wie auch die entsprechende Tabelle im Kapitel zeigt, zuletzt pro Jahr weniger als 10 % der Anträge angenommen. Ebenfalls nicht thematisiert werden die praktischen Hindernisse, die ebenfalls dazu beitragen, dass die Zahl der Personen, die von diesem Schutzinstrument profitieren können, gering bleibt. Man hätte hier zumindest über kritische Analysen von erfahrenen schweizerischen Organisationen wie zum Beispiel des Schweizerischen Roten Kreuzes informieren können und sich folglich auch mit dieser Kritik auseinandersetzen können.

Der Ländervergleich auf Seite 18 kommt richtigerweise zum Ergebnis, dass andere europäische Staaten nicht über das Instrument eines humanitären Visums verfügen. Verschiedene Resettlement-Länder, wie zum Beispiel Schweden, haben aber Emergency Resettlement-Programme, die hier der Vollständigkeit halber hätten angefügt werden sollen. Die Schweiz verfügt derzeit nicht über ein solches Programm.

⁶ Siehe hierzu u.a. Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK), Sieben Jahre Beratungsdienst Humanitäre Visa: Schlussfolgerungen und Empfehlungen (Dezember 2021), verfügbar unter [20180605_GI_SIM_Factsheet_Migration_A4_DE.indd\(ctfassets.net\)](#).

Die Erfahrungen der im August 2021 durchgeführten Evakuierungsaktion aus Afghanistan, die auch 218 afghanische Staatsangehörige umfasste,⁷ könnte jedoch genutzt werden, um die Einführung eines solchen Programms zu diskutieren.

UNHCR Empfehlungen:

- Klarstellen, dass die eng gefassten Kriterien, die restriktive Interpretation sowie praktische Hindernisse dazu führen, dass nur wenige Personen pro Jahr von einem humanitären Visum profitieren können.
- Handlungsoptionen aufführen, wie dieses Instrument einer grösseren Anzahl von Einzelpersonen in unmittelbaren Notsituationen zugänglich gemacht werden könnte, die keinen Zugang zu Resettlementprogramm haben.
- Die zum Zweck der erweiterten Familienzusammenführung, auf der Grundlage besonderer Weisungen ausgestellten, humanitären Visa für syrische Staatsangehörige aus der Gesamtzahl der Tabelle in Anhang II herausrechnen und separat ausweisen.
- Auf kritische Analysen von erfahrenen schweizerischen Akteuren wie dem SRK hinweisen.
- Auf das Emergency Resettlement-Programm einiger europäischer Staaten sowie die Möglichkeit für die Schweiz, ein solches zu entwickeln, hinweisen.
- Die Wertung, dass es in der Schweiz mit Art. 4 Abs. 2 VEV eine „genügende“ Rechtsgrundlage gibt, überdenken.

Familiennachzug (Kapitel 3.2)

Das Kapitel gibt einen korrekten Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen und Beschränkungen der Familienzusammenführung in der Schweiz. Es fehlen jedoch die praktischen Hindernisse der Familienzusammenführung, die dazu führen, dass ein Familiennachzug trotz Genehmigung nicht zustande kommt.

Nicht erkenntlich werden aus den Informationen die Konsequenzen

- des sehr restriktiven rechtlichen Rahmens für die Familienzusammenführung, insbesondere für Personen mit vorläufiger Aufnahme, aber teilweise auch für Flüchtlinge, vor allem, wenn nur Familiennachzug nach dem AIG beantragt werden kann.
- einer Rechtsanwendung, die vorhandene Ermessensspielräume nicht genügend ausschöpft, einschliesslich derer, die sich aus der Anwendung von Art. 8 EMRK sowie aus der Kinderrechtskonvention und anderen Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz ergeben.

⁷ EDA, Afghanistan: Schweiz schliesst Evakuierungsaktion ab (August 2021), verfügbar unter: [Afghanistan: Schweiz schliesst Evakuierungsaktion ab \(admin.ch\)](#)

- der mannigfaltigen praktischen Hindernisse in Fällen, in denen die Familienzusammenführung genehmigt wurde.

Diese führen in vielen Fällen zu einer dauerhaften Trennung von Kernfamilien. UNHCR und viele andere Akteure haben die Schweizer Praxis immer wieder kritisiert und zu einer vollständigen Umsetzung des u.a. in Art. 8 EMRK verankerten Rechts auf Familienzusammenführung aufgerufen.⁸ Auch Flüchtlinge müssen, unabhängig ihres Aufenthaltstitels, ihr Recht auf Familienleben verwirklichen können. UNHCR und andere Akteure haben dabei auch immer wieder auf die Bedeutung des Kindeswohls bei Entscheidungen zum Familiennachzug hingewiesen.⁹ Auch die TC-Studie weist darauf hin, dass bei Programmen zum Familiennachzug hohe bürokratische Hürden, lange Wartezeiten sowie die restriktive Auslegung des Familienbegriffs zu beobachten sind – allerdings ohne speziell auf die Schweiz einzugehen (TC-Studie, S. 41).

Hier böte die Analyse die Chance, bestehende Problemfelder aufzuzeigen und Alternativen zumindest zu skizzieren. Hierzu könnte unter anderem mehr Flexibilität bei der Anzahl der erforderlichen Dokumente, bei der Bewertung von Identitätsnachweisen oder bei Anforderungen an/Ausstellung von Reisedokumenten gehören. Beispiel sind in der europäischen Staatenpraxis zu beobachten und könnten hierfür herangezogen werden.¹⁰ Diese Chance ist bisher nicht genügend wahrgenommen worden. Vielmehr wird der Eindruck vermittelt, dass das Rahmenwerk bei der Familienzusammenführung keinen Grund zu Beanstandungen gibt.

UNHCR Empfehlungen:

- Die rechtlichen sowie praktischen, bestehenden Herausforderungen beim Familiennachzug darstellen. Hier könnte auf wichtige, bereits existierende Studien hingewiesen werden.
- Anhand möglicher Lösungsansätze aufzeigen, wie zumindest einige dieser Herausforderungen selbst bei Berücksichtigung des geltenden Rechtsrahmens gelöst werden könnten.

⁸ Siehe zum Beispiel: S. A. Motz, Family Reunification for Refugees in Switzerland Legal Framework and Strategic Considerations (Oktober 2017), verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a0971d54.html>; F. Maiani, Der Schutz der Einheit der Familie in Dublin-Verfahren. Auf dem Weg zu einer schutzorientierten Umsetzungspraxis (Oktober 2019), verfügbar unter: [MAIANI-Dublin-Study-German-Final-26.05.2020.pdf](https://www.centre-csdm.org/MAIANI-Dublin-Study-German-Final-26.05.2020.pdf) ([centre-csdm.org](https://www.centre-csdm.org)); Schweizerische Rotes Kreuz, Unterstützung für Personen aus dem Asylbereich beim Familiennachzug in die Schweiz. Bedarfserhebung (Mai 2020), verfügbar unter: [GI SIM bro Bericht Familiennachzug extern A4 d S46 2005 web.pdf](https://www.ctfassets.net/GI-SIM-bro-Bericht-Familiennachzug-extern-A4-d-S46-2005-web.pdf) ([ctfassets.net](https://www.ctfassets.net)); Schweizerische Flüchtlingshilfe: Familienzusammenführung. SFH Positionspapier (April 2021), verfügbar unter: https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier.pdf.

⁹ Motz, ebd., S. 47 ff; Maiani, ebd., S. 38f.

¹⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Families Together. Family Reunification in Europe for Refugees (Dezember 2018) Good Practise Examples, S. 14, 17, 20, 24, 26, 31, verfügbar unter: [Familiestgether_20181203-FINAL.pdf](https://www.unhcr.org/Familiestgether_20181203-FINAL.pdf) ([unhcr.org](https://www.unhcr.org)); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification (2nd edition, Januar 2018), Conclusion, S. 221-222, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>.

Visa für Aus- und Weiterbildung und Arbeitsaufnahme (Kapitel 3.3. und 3.4)

Kapitel 3.3. und 3.4 geben einen Überblick über die Möglichkeiten für Flüchtlinge, zu Aus- und Weiterbildungszwecken bzw. zur Arbeitsaufnahme in die Schweiz zu kommen.

Bei diesen Zugangswegen handelt es sich nicht um humanitäre/flüchtlingsrechtliche Instrumente, sondern solche der Migrationspolitik. Dennoch können sie helfen, Flüchtlingen einen besseren Zugang zu dauerhaften Lösungen zu geben und/oder deren Lebensperspektive zu verbessern. UNHCR begrüsst es daher sehr, dass das SEM diese Instrumente in seine Analyse einbezogen hat. So liegt zum ersten Mal ein guter Überblick über solche Möglichkeiten vor.

Bei der Nutzung von migrationsrechtlichen Instrumenten für den Flüchtlingsschutz ist wichtig, dass die besondere Situation und die Herausforderungen von Flüchtlingen mitberücksichtigt werden. Darauf weist auch die TC-Studie hin (S. 43). Dies erfordert zum Teil weitere, unterstützende Massnahmen oder auch Ausnahmeregelungen, die allerdings so gefasst werden müssen, dass die migrationsrechtlichen Ziele dieser Instrumente beibehalten werden. Migrations- sowie Schutzaspekte müssen sozusagen zusammengelesen werden.

Die SEM-Analyse setzt sich hiermit nicht genügend auseinander. Sie zeigt auf, dass es die Schweiz Drittstaatsangehörigen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten unter eng gefassten Bedingungen ermöglicht, ein Visum für die Einreise und den temporären Aufenthalt in der Schweiz zu erhalten. Des weiteren könnte dieses unter bestimmten Voraussetzungen bei der Einreise zu Ausbildung/Weiterbildung in einen dauerhafteren Aufenthalt umgewandelt werden können. Die SEM-Analyse weist auch darauf hin, dass Flüchtlinge grundsätzlich Zugang zu diesen Programmen haben. Eine Einreisegenehmigung wird aber in der Regel nur erteilt, wenn die Rückkehrbereitschaft und -möglichkeit dargelegt werden, was bei Flüchtlingen häufig nicht der Fall sei. Sie kommt daher auch zu dem Schluss, dass „die grosse Mehrheit der Flüchtlinge und schutzbedürftigen Menschen die regulären Zulassungsvoraussetzungen kaum erfüllen können“.

Wenngleich klar ist, dass diese Kanäle nur für bestimmte Flüchtlingsgruppen relevant sind, wäre es dennoch wichtig, bestehende Herausforderungen und Möglichkeiten darzustellen, gegebenfalls unter Berücksichtigung der TC-Studienergebnisse, damit dies in die politische Diskussion einfliessen kann.

Zu unterscheiden sind hier zwei Konstellationen:

- Flüchtlinge, die einen temporären Aufenthalt in der Schweiz zu oben angegebenen Zwecken nutzen wollen, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt im Erstasylstaat zu verbessern. Hier ist es klar, dass der Aufenthalt nicht auf Dauer angelegt ist.

- Flüchtlinge, die solche Möglichkeiten nutzen wollen, um in der Schweiz oder anderen Staaten Zugang zu einer langfristigen Lösung zu erhalten – d.h. zu einem selbstbestimmten, finanziell unabhängigen Leben –, da eine solche im Erstasyland nicht vorhanden ist.

Beide Gruppen gehen mit unterschiedlichen Chancen und Herausforderungen einher und sollten daher getrennt betrachtet werden.

Im Hinblick auf die erste Gruppe stehen Ausbildungs- bzw. Arbeitsprogramme Flüchtlingen zwar grundsätzlich offen, die besondere Situation von Flüchtlingen verhindert jedoch häufig einen gleichberechtigten Zugang, wenn hier keine unterstützenden Massnahmen getroffen werden. Dies wird auch in der TC-Studie hervorgehoben. Hierzu gehören zum Beispiel der Zugang zu Information über solche Programme, fehlende Reisedokumente und/oder Qualitätsnachweise und fehlende finanzielle Mittel, um die mit der Bewerbung einhergehenden Kosten zu decken.¹¹ Des Weiteren sind Erstasyländer nicht daran interessiert, dass Flüchtlinge tatsächlich Zugang zu solchen Programmen erhalten und verhindern dies durch verschiedene Mittel. An solchen unterstützenden Massnahmen fehlt es momentan in der Schweiz noch, auch wenn für einige Einzelfälle pragmatische Lösungen gefunden wurden.

Es wäre wichtig, dass diese Herausforderungen in der Analyse benannt werden. Ausserdem könnten auf der Basis bestehender guter Praktiken, wie sie zum Teil auch aus der TC-Studie hervorgehen, als auch auf der Basis von Erfahrungen mit pragmatischen Einzelfalllösungen in der Schweiz, Möglichkeiten aufgezeigt werden, welche Massnahmen innerhalb des geltenden Rechts getroffen werden können und wo dies allenfalls nur durch eine Gesetzesänderung möglich wäre.

Eine Öffnung dieser Kanäle für die zweite Gruppe setzt eine Auseinandersetzung mit dem Zielkonflikt des „vorübergehenden Charakters“ dieser Instrumente einerseits, und dem Schutz vor Refoulement und der Notwendigkeit einer längerfristigen/dauerhaften Perspektive andererseits voraus. Die in der TC-Studie aufgenommenen Modelle zeigen hier verschiedene Möglichkeiten auf:

- Sonderprogramme wie in Portugal, bei denen eine nicht vorhandene Rückkehrmöglichkeit nicht zum Ausschluss vom Programm führt. Hierfür wären in der Schweiz möglicherweise die Schaffung neuer Rechtsgrundlagen notwendig.
- Grössere Flexibilität bei der Interpretation des „vorübergehenden Charakters“ solcher Programme. Selbst wenn der vorübergehende Charakter solcher Visumserteilungen gewahrt werden soll/muss, ist dies nicht zwingend mit der Rückkehr in den Erstasyland verbunden. Der vorübergehende Charakter des

¹¹ Auf solche Hindernisse wies auch ein kürzlich von der Eidgenössischen Migrationskommission organisierter Runder Tisch zum Hochschulzugang für Flüchtlinge, die sich bereits in der Schweiz befinden, hin. Eidgenössische Migrationskommission, Medienmitteilung. Runder Tisch: Studieren nach der Flucht (Mai 2022), verfügbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-89013.html>

Aufenthaltes könnte dadurch gewahrt werden, dass sich an das Programm weitere (temporäre) Programme im Inland bzw. Ausland anschliessen, die schliesslich zu einer dauerhaften Lösung führen. Ein Plan mit verschiedenen temporären Programmen könnte von vornherein Bedingung für den Zugang sein. Angesichts der Tatsache, dass solche Visa für die Erwerbstätigkeit lediglich für wenige Bereiche offenstehen, in denen ein Mangel an ausreichend qualifizierten Arbeitnehmenden herrscht, könnte bereits eine grosse Wahrscheinlichkeit eines Zugangs zu Anschlusslösungen als ausreichend erachtet werden, um den vorübergehenden Charakter zu bejahen. Das in der Analyse erwähnte Programm der „Scholars at Risk“ und die Lebensläufe der Akademiker, die hiervon profitieren konnten, zeigen auf, dass dies im Rahmen des geltenden Rechts möglich ist.

UNHCR Empfehlungen:

- Die besondere Situation von Flüchtlingen im Hinblick auf die Nutzung von migrationsrechtlichen Instrumenten miteinbeziehen; Schwierigkeiten aufzeigen und Massnahmen vorschlagen, die den Flüchtlingen diskriminierungsfreien Zugang zu diesen Programmen gewähren.
- Unter Berücksichtigung der TC-Studienergebnisse und bestehender Schweizer Beispiele wie der „Scholars at Risk“, Vorschläge erarbeiten, wie Flüchtlinge, die nicht in einen Erstasyland zurückkehren können bzw. bei denen eine solche Rückkehr einer dauerhaften Lösung nicht förderlich wäre, dennoch von Arbeits- bzw. Ausbildungsprogrammen profitieren können.

Community Sponsorship (Kapitel 3.5)

UNHCR begrüsst, dass die SEM-Analyse sich auch mit den sogenannten Community Sponsorship-Programmen auseinandersetzt und bestehende gute Beispiele aus dem Ausland aufgreift. Wichtig für die Diskussion ist dabei vor allem, dass die SEM-Analyse rechtliche Verantwortlichkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden klar herausarbeitet. Dies ist entscheidend, damit Programme entwickelt werden können, die konform mit der Schweizer Bundesverfassung sind und damit eine realistische Chance auf Verwirklichung haben. UNHCR begrüsst ferner, dass die SEM-Analyse zum Ergebnis kommt, dass Community Sponsorship-Programme „grundsätzlich vorstellbar“ (S. 33) sind.

Nicht einleuchtend ist dagegen die Schlussfolgerung, dass hierfür „rechtliche Grundlagen“ geschaffen werden müssen, zumal die TC-Studie darauf hinweist, dass dies bei den aufgeführten Programmen in anderen europäischen Ländern mit vergleichbaren Systemen nicht notwendig war. Auch das Beispiel der Aufnahme von ukrainischen Flüchtlingen aus Moldawien durch die Allianz „Städte und Gemeinden für die Aufnahme von Flüchtlingen“ zeigt, dass dies offensichtlich möglich ist.

Zu begrüßen ist, dass sich die Analyse nachfolgend detailliert damit auseinandersetzt, wie eine Aufnahmemöglichkeit von Städten und Gemeinden ermöglicht werden könnte. Hieraus wird deutlich, dass ein verstärktes Engagement bestimmter Städte und Gemeinden im Resettlement-Bereich vorstellbar wäre, es hierzu aber verschiedener Vorabvereinbarungen bedürfte:

- Einen Bundesratsbeschluss über die Aufnahme von Flüchtlingen, insoweit das städtische Engagement zu einer Erhöhung der Resettlement-Quote führen soll.
- Eine Vereinbarung Bund – Kanton, falls a) ein städtisches Engagement zu einer höheren Zahl von Resettlement-Flüchtlingen führt, die vom Kanton übernommen werden, und b) vereinbart werden soll, dass die zusätzlichen Kosten nicht vom Bund, sondern durch den Kanton getragen werden sollen.
- Eine Vereinbarung Kanton – Stadt/Gemeinde über die Zuweisung und die Kosten, welche die Gemeinde zu übernehmen bereit ist.

Damit diese verschiedenen Vereinbarungen zustande kommen können, ist es notwendig, dass die interessierten Städte bzw. Gemeinden konkretisieren, wie sich ihr Engagement gestalten würde, ob sie zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen, ob sie bereit wären, Zusatzkosten zu übernehmen und wenn ja, welche. Die Notwendigkeit der Konkretisierung des Beitrags von Städten und Gemeinden könnte die Analyse noch besser herausarbeiten.

Beteiligung der Zivilgesellschaft

In der Analyse fehlt eine detailliertere Auseinandersetzung mit Community Sponsorship-Programmen unter zivilgesellschaftlicher Beteiligung. Dies, obwohl die TC-Studie (S. 37) auf eine OECD/UNHCR-Studie hinweist und darauf, dass sich die dort vorgestellten Zugangswege „durch das vielgestaltige Engagement von zivilgesellschaftlichen Akteuren“ auszeichnet und „durch neue Modelle und Formate der Zusammenarbeit von staatlichen und privaten Akteuren ..., von denen nicht nur die Neuankommenden profitieren können“. Auch die detailliertere Analyse unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Programme in der TC-Studie (S. 109) kommt zu einem positiven Ergebnis: „Gerade bei dauerhaft angelegten Programmen, die den Einbezug von Akteuren der Zivilgesellschaft vorsehen, ist davon auszugehen, dass die Integration der Geflüchteten in die Aufnahmegesellschaft besser gelingt.“ Gleichzeitig gibt die Studie eine Reihe von Empfehlungen, wie zivilgesellschaftliche Beteiligung am effektivsten gestaltet werden kann.

Es wäre wichtig, dass die SEM-Analyse diese Studienergebnisse miteinbezieht, sich mit diesen auseinandersetzt und einen Rahmen ausarbeitet, innerhalb dessen ein zivilgesellschaftliches Engagement in der Schweiz möglich und besonders nützlich wäre. Hierfür könnten ausserdem die Erfahrungen mit dem bereits bestehenden zivilgesellschaftlichen Engagement genutzt werden. Die SEM-Analyse erwähnt hier zwar das Gastfamilienprogramm für Schutzsuchende aus der Ukraine, ohne daraus jedoch konkrete Vorschläge für ein Community Sponsorship-Programm herzuleiten.



Empfehlungen von UNHCR
Bern, Januar 2022

Weltweit nehmen Fluchtbewegungen an Umfang und Komplexität zu. 85 Prozent aller Flüchtlinge halten sich in Ländern auf, die selbst vor grossen wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Herausforderungen stehen. Es ist daher dringend notwendig, die Last und Verantwortung für die Aufnahme und Unterstützung der wachsenden Zahl von Flüchtlingen gerechter zu verteilen. Resettlement und komplementäre Zugangswege sind zentrale Instrumente, mit denen die Schweiz und EU-Länder ihre Solidarität zeigen können.

Weltweit brauchen 1,4 Millionen Flüchtlinge eine Neuansiedlung (Resettlement). Doch weniger als 5 % pro Jahr erhalten den dringend notwendigen Aufnahmeplatz in einem sicheren Drittland. In einem Strategiepapier hat UNHCR deshalb dargelegt, wie Flüchtlinge mithilfe von Resettlement und komplementären Fluchtwegen besser geschützt werden können.¹

Auch die Schweiz kann einen wichtigen Beitrag leisten, die Ziele der von UNHCR ausgearbeiteten Strategie zu erreichen und damit Flüchtlinge besser zu schützen. Hierfür ist es notwendig, dass eine grössere Anzahl von Flüchtlingen, die dauerhafte Lösungen in Drittländern brauchen, Zugang zu Schweizer Resettlement-Programmen bekommen.

UNHCR ermutigt Staaten wie die Schweiz, auch über andere, komplementäre Wege nachzudenken, die Flüchtlingen ohne Perspektive in Drittstaaten die sichere Einreise ermöglichen. Letztere sollen immer ergänzend geschaffen und nicht gegen Resettlement-Kontingente aufgerechnet werden.

Auf den folgenden Seiten finden sich die wichtigsten UNHCR-Empfehlungen zu Resettlement und komplementären Zugangswegen.

¹ Vgl. UNHCR, *The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways*, Juni 2019.

ÜBERSICHT

WAS SIND KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE?

Komplementäre Zugangswege sind sichere und geregelte Verfahren, die unter Einbindung lokaler Akteure das Resettlement von Flüchtlingen ergänzen. Sie sind meistens verbunden mit einem grossen Engagement seitens der Zivilgesellschaft, von Städten, Gemeinden, Universitäten oder anderen Akteuren. Komplementäre Zugangswege bieten Flüchtlingen ebenso wie Resettlement internationalen Schutz und eine dauerhafte Lösung im Aufnahmeland.

RESETTLEMENT

KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE

Humanitäre
Visa

Community/Private
Sponsorship

Familienzusammen-
führung

Ausbildungs-
plätze

Arbeits-
möglichkeiten

Andere
Möglichkeiten

WAS IST RESETTLEMENT UND WER KOMMT DAFÜR IN FRAGE?

Resettlement bedeutet, dass besonders schutzbedürftige Flüchtlinge in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat neu angesiedelt werden (Resettlement = Neuansiedlung). Dieser Staat gewährt den Flüchtlingen Schutz und bietet ihnen die Möglichkeit, sich im Land dauerhaft zu integrieren.

UNHCR ist für die Identifizierung der Flüchtlinge, die in das Resettlement-Programm aufgenommen werden, zuständig. Die beteiligten Staaten entscheiden anschliessend selbständig darüber, wer aufgenommen wird. Die Auswahl der Flüchtlinge durch UNHCR erfolgt nach etablierten, objektiven Kriterien in einem mehrstufigen Verfahren. Um für ein Resettlement in Frage zu kommen, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Person muss von UNHCR als Flüchtling anerkannt sein. Ein Flüchtling ist ein Mensch, der nicht in sein Herkunftsland zurückkehren kann, weil dort Verfolgung, Krieg oder Gewalt drohen.
- Die Person kann weder in ihr Herkunftsland heimkehren noch dauerhaft im Erstaufnahmestaat verbleiben. Da die Zahl der bereitgestellten Resettlement-Plätze viel geringer ist als die Zahl der Flüchtlinge, die Resettlement benötigen, muss UNHCR priorisieren und kann in der Regel nur besonders schutzbedürftige Personen vorschlagen. Hierzu gehören vor allem:
 - Folteropfer und traumatisierte Flüchtlinge;
 - Flüchtlinge mit besonderen rechtlichen oder physischen Schutzbedürfnissen (Gefahr von Refoulement oder willkürlicher Verhaftung);
 - Kranke Flüchtlinge, deren Behandlung im Erstzufluchtsstaat nicht gewährleistet ist;
 - Frauen, die im Erstaufnahmestaat aufgrund ihres Geschlechts besonderen Risiken ausgesetzt sind (Alleinstehende oder Alleinerziehende);
 - Gefährdete Kinder (unbegleitete Kinder, Opfer von Kinderarbeit).

Personen, die schwere Verbrechen begangen haben oder eine Gefahr für andere darstellen, sind vom Resettlement ausgeschlossen.

RESETTLEMENT

Schrittweise Fortführung und Stärkung von Resettlement-Programmen

Zusätzliche Resettlement-Plätze. UNHCR begrüsst, dass die Schweiz seit 2012 wieder Resettlementplätze für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge zur Verfügung stellt. Eine Erhöhung der gegenwärtigen Zahl von 800 Plätzen pro Jahr wäre aber nach Auffassung von UNHCR möglich und angebracht.

Nach wie vor erhält nur ein Bruchteil der Flüchtlinge, die gemäss Prüfung von UNHCR auf Resettlementplätze angewiesen sind, tatsächlich die Möglichkeit, in ein sicheres Drittland auszureisen. Zudem ist die Zahl der Asylgesuche in der Schweiz in den letzten Jahren stetig gesunken. UNHCR empfiehlt daher eine schrittweise Erhöhung des gegenwärtigen Resettlement-Programms. So

stärkt die Schweiz den Schutz von Menschen, die sich nicht auf lange, gefährliche Fluchtwege begeben können, beispielsweise Frauen und Kinder. Weiter leisten zusätzliche Plätze einen wichtigen Beitrag zur internationalen Solidarität und zur Unterstützung der stark belasteten Erstaufnahmeländer.

Stärkung der Aufnahmekapazität in der Schweiz. Parallel zu einer schrittweisen Erhöhung der Zahl der Resettlement-Plätze empfiehlt UNHCR, den Dialog zwischen dem Staatssekretariat für Migration (SEM) und der Zivilgesellschaft, NGOs, Städten und anderen Akteuren fortzusetzen. Nachhaltig erfolgreiches Resettlement bedingt finanzielle

Investitionen in Aufnahme- und Integrationsprojekte. Aber auch kreative Formen der Zusammenarbeit zwischen den genannten Partnern sind wichtig. So werden Kapazität und Qualität der bestehenden Strukturen effektiv weiterentwickelt und die Akzeptanz für das Resettlement gestärkt.

Diversifizierung der Resettlement-Programme.

UNHCR begrüsst die bisherigen Schritte der Schweiz, das Resettlement-Programm auf Fluchtbewegungen in unterschiedlichen Kontexten auszuweiten. UNHCR ermutigt die Schweiz, an dieser Strategie festzuhalten und zu prüfen, ob Flüchtlinge aus weiteren Herkunfts- und Erstaufnahmeländern aufgenommen werden können.



Vorrang von Schutzaspekten und Ausbau der Zusammenarbeit

Schutz und Vulnerabilität im Vordergrund.

Der Schutzbedarf von Flüchtlingen steht bei der Auswahl für ein Resettlement immer an erster Stelle. Andere Überlegungen, wie das Integrationspotential von Flüchtlingen, sollten nicht massgebend sein.

Kein Ersatz für den Zugang zum Asylverfahren in der Schweiz.

Personen, die selbständig in die Schweiz kommen, um Schutz zu suchen, müssen weiterhin auf eine faire, effektive Prüfung ihres Asylantrags zählen können. Resettlement dient dem zusätzlichen Schutz besonders vulnerabler Flüchtlinge.

Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Resettlement-Akteuren.

Neben UNHCR haben auch das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen EASO (neu: Asylagentur

der Europäischen Union EUAA), die Internationale Organisation für Migration (IOM) sowie internationale Nichtregierungsorganisationen Expertise im Resettlement. Ein Ausbau der Zusammenarbeit mit diesen Akteuren macht das Resettlement-Verfahren noch effizienter.

Einführung innovativer Tools. Während der Corona-Pandemie hat die Schweiz 2020/2021 den Resettlement-Prozess unter schwierigen Bedingungen aufrechterhalten und Interviews mit Flüchtlingen per Videokonferenz durchgeführt. UNHCR empfiehlt, die Offenheit für neue, innovative Strategien und Instrumente weiter zu pflegen und eine krisenresistente Resettlement-Strategie fortzuführen.

KOMPLEMENTÄRE ZUGANGSWEGE

Aufbau komplementärer Zugangswege

Förderung von Community/ Private Sponsorship- Programmen. UNHCR

empfiehlt, Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft und/oder lokalen staatlichen Akteuren zu unterstützen. Durch die finanzielle, administrative und ideelle Unterstützung solcher Partnerschaften mit «Sponsoren» entstehen neuartige, zusätzliche Aufnahmekapazitäten für Flüchtlinge, die in Erstaufnahmeländern von UNHCR ausgewählt wurden und Aufnahme in einem sicheren Drittstaat brauchen. Erfahrungen und «Best Practices» aus anderen Ländern bieten eine wertvolle Orientierungshilfe.²

Bestehende, legale Wege in die Schweiz für Flüchtlinge erweitern. Die Schweiz

verfügt bereits über verschiedene legale Zugangswege. Flüchtlinge befinden sich aber in besonders schwierigen Situationen und sind häufig mit Hürden konfrontiert, die sie am Gebrauch dieser Instrumente hindern. So verfügen Flüchtlinge häufig nicht über die nötigen Dokumente oder sie haben keinen Zugang zu den notwendigen Informationen über sichere, legale Einreisemöglichkeiten. Werden bestehende Zugangswege in die Schweiz transparenter, verlässlicher und auf die Sondersituation von Flüchtlingen angepasst, entstehen neue Chancen für

² Vgl. Broschüre NesT – [Neustart im Team. Gemeinsam Flüchtlinge aufnehmen und begleiten](#)

Verfolgte, beispielsweise über Arbeitsvisa oder Stipendien für Schweizer Universitäten.

Humanitäre Visa als effektives Schutzinstrument nutzen. Mit den humanitären Visa besteht in der Schweiz bereits ein gesetzliches Instrument, um komplementäre Zugangswege für Flüchtlinge zu schaffen. Damit humanitäre Visa in der Praxis häufiger genutzt werden können, braucht es transparente Zugangskriterien und eine grosszügigere Handhabung.

Das Recht auf Familienleben stärken. Internationales und nationales Recht garantieren das Recht auf Familienleben. Gesetzliche, administrative oder praktische Hürden verhindern jedoch häufig die Zusammenführung von Flüchtlingen mit ihren Familien. Diese Hindernisse müssen abgebaut werden, denn sie

führen insbesondere bei vorläufig Aufgenommenen, aber auch bei Flüchtlingen dazu, dass Familien lange oder gar dauerhaft getrennt bleiben. Zudem empfiehlt UNHCR, Familienzusammenführungen über die Kernfamilie hinaus auch in Härtefällen und nicht nur bei akuter Lebensgefahr zu ermöglichen.

Ganzheitlicher Ansatz zu Arbeitsmigration. Der aktuelle und künftige Bedarf an Arbeitskräften in der Schweiz könnte teilweise durch qualifizierte Flüchtlinge abgedeckt werden – einschliesslich solcher, die sich noch nicht in der Schweiz befinden. Werden legale Migrationsinstrumente diskutiert, sollte auch der Zugang für Flüchtlinge, die sich in Drittstaaten aufhalten, in Erwägung gezogen werden. Dabei müssen administrative und finanzielle Hürden für Flüchtlinge identifiziert und reduziert werden.

Zugang zu Hochschulbildung. Flüchtlinge in Drittstaaten sollen zu vergleichbaren Bedingungen wie andere Drittstaatsangehörige Zugang zu Schweizer Hochschulen erhalten. Sind diesbezügliche Informationen öffentlich verfügbar und die administrativen Hürden tief, können Flüchtlinge selbstständig ihre Zulassung organisieren. Dabei sollten die administrativen Voraussetzungen die besondere Situation von Flüchtlingen berücksichtigen. Partnerschaften oder gemeinsame Finanzierungsmodelle mit Hochschulen, NGOs und lokalen Gemeinschaften (Community-Sponsorship) können helfen, bestehende Hürden abzubauen.

WICHTIGE PARTNER IN DER SCHWEIZ

Flüchtlingsgemeinschaften. Flüchtlingsgemeinschaften in der Schweiz bauen unverzichtbare Brücken zwischen Neuankommenden und der Aufnahmegesellschaft. Sie können eine Schlüsselfunktion einnehmen, sowohl beim Aufbau von Integrationskapazitäten für Resettlement-Flüchtlinge als auch für Menschen, die auf komplementären Fluchtwegen in die Schweiz kommen.

Städte und Gemeinden. Zahlreiche Städte und Gemeinden in der Schweiz haben sich bereits zur Allianz «Städte und Gemeinden für die Aufnahmen von Flüchtlingen» zusammengeschlossen. Eine enge Zusammenarbeit und Verantwortungsteilung mit der Allianz kann zielführend sein, um die Aufnahme von zusätzlichen Flüchtlingen zu meistern.

Zivilgesellschaft und Kirchen. Zivilgesellschaftliche und kirchliche Akteure betreiben seit Jahrzehnten ein beachtenswertes Netz an Integrations-, Unterbringungs- und Austauschangeboten. Diese Erfahrungen und Kapazitäten können verstärkt genutzt werden, um die zusätzliche Aufnahme von Flüchtlingen zu ermöglichen.

Hochschulnetzwerke. Verschiedene Hochschulnetzwerke sind daran interessiert, ihr Angebot für talentierte und qualifizierte Flüchtlinge zu öffnen. Es können gezielt Trainingsprogramme für Studierende konzipiert werden, um ihnen ein späteres Studium in der Schweiz zu ermöglichen.

Privatwirtschaft. Zahlreiche privatwirtschaftliche Akteure haben das Potential von Flüchtlingen erkannt und sind bereit, aktiv zu ihrer Integration in der Schweiz beizutragen. Sie sind wichtige Partner, um die Arbeitsintegration neuankommender Flüchtlinge zu beschleunigen.

UNHCR

Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Weltpoststrasse 4
3015 BERN
SCHWEIZ



UNHCR
The UN Refugee Agency

Anhang II

Anhang II: Statistiken

Ausgestellte und verweigerte humanitäre Visa vom 20.01.2014 bis 31.12.2021, Stand ORBIS vom 31.12.2021

Hinweis: Auswertungen zu humanitären Visa sind erst seit Einführung von ORBIS (nationale Visa Datenbank zur Speicherung von Daten zu Visumsanträgen) am 20. Januar 2014 möglich. Zudem wird die Anzahl Gesuche nicht statistisch erfasst.

Rang	Nationalität	Total 2014-2021		
		Total	Ausst.	Verw.
	Total	10458	5611	4847
1	Syrien	6995	4503	2492
2	Afghanistan	662	85	577
3	Irak	390	40	350
4	Kosovo	390	370	20
5	Sri Lanka	274	107	167
6	Palestinian Territory Occupied	218	129	89
7	Eritrea	183	86	97
8	Türkei	150	37	113
9	Iran	130	11	119
10	Somalia	86	8	78
11	Äthiopien	79	10	69
12	Pakistan	71	3	68
13	Jemen	66	9	57
14	Staatenlos (Konvention 1954) [XXA]	63	24	39
15	Sudan	44	2	42
16	Tunesien	42	4	38
17	Kongo (Kinshasa, demokratische Republik)	40	0	40
18	Libyen - Fezzan	39	8	31
19	Libanon	35	4	31
20	China (Volksrepublik)	34	13	21
21	Ruanda	33	4	29
22	Burundi	30	0	30
23	Staat unbekannt [XXX]	28	18	10
24	Jordanien	26	7	19
25	Ägypten	25	3	22
26	Algerien	25	3	22
27	Marokko	24	4	20
28	Nigeria	23	13	10
29	Bangladesh	18	6	12
30	Flüchtling (Konvention 1951) [XXB]	16	0	16
31	Kamerun	14	6	8
32	Flüchtling andere [XXC]	12	7	5
33	Dominikanische Republik	10	9	1
34	Togo	10	0	10
35	Palestinian Nationality not recognized by all States	9	9	0
36	Aserbaidshjan	8	4	4
37	Usbekistan	8	0	8

38	Kasachstan	7	6	1
39	Mali	7	0	7
40	Guinea	6	1	5
41	Myanmar	6	4	2
42	Saudi-Arabien	6	6	0
43	Senegal	6	0	6
44	Serbien	6	4	2
45	Tadschikistan	6	6	0
46	Uganda	6	1	5
47	Albanien	5	0	5
48	Indien	5	2	3
49	Russland	5	4	1
50	Thailand	5	1	4
51	Tibet	5	1	4
52	Brasilien	4	2	2
53	Kanada	4	3	1
54	Kolumbien	4	0	4
55	Schweiz	4	2	2
56	Tschad	4	1	3
57	Côte d'Ivoire	3	0	3
58	Israel	3	1	2
59	Kongo (Brazzaville)	3	0	3
60	Ukraine	3	2	1
61	Benin	2	2	0
62	Burkina Faso	2	0	2
63	Liberia	2	0	2
64	Mazedonien	2	2	0
65	Mexiko	2	0	2
66	Mosambik	2	2	0
67	Nicaragua	2	0	2
68	Nordmazedonien	2	1	1
69	Südafrika	2	2	0
70	Vietnam	2	0	2
71	Armenien	1	0	1
72	Australien	1	1	0
73	Ghana	1	1	0
74	Guinea-Bissau	1	0	1
75	Indonesien	1	0	1
76	Kambodscha	1	1	0
77	Korea (Nord)	1	1	0
78	Kuba	1	1	0
79	Kuwait	1	0	1
80	Malawi	1	1	0
81	Montenegro	1	1	0
82	Niger	1	1	0
83	Philippinen	1	1	0
84	Sierra Leone	1	0	1
85	Südsudan	1	1	0
86	Venezuela	1	1	0
87	Vereinigte Staaten von Amerika (USA)	1	1	0
88	Zentralafrikanische Republik	1	0	1

Asylgesuche Ausland vom 01.01.2002 bis 31.12.2012 - Stand ZEMIS vom 28.03.2022

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afghanistan	6	2	0	7	9	21	3	42	15	35	40
Ägypten	1	2	0	10	1	19	10	0	21	9	16
Albanien	0	0	1	0	0	3	3	0	0	0	0
Algerien	6	10	3	5	2	21	2	6	1	3	4
Angola	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Äquatorialguinea	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0
Argentinien	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Armenien	1	0	0	0	0	0	3	4	0	3	1
Aserbajdschan	1	3	6	0	3	2	0	0	2	1	6
Äthiopien	0	1	2	0	1	2	1	11	38	624	365
Australien	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Bangladesh	0	2	2	2	0	1	0	5	0	2	1
Belarus	0	0	0	5	0	1	1	4	2	5	0
Belgien	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Benin	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Bhutan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Bolivien	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Bosnien u. Herzegowina	9	1	0	0	5	3	2	1	0	0	0
Brasilien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Bulgarien	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Burundi	2	6	4	0	0	0	0	0	0	1	3
Chile	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
China (Volksrepublik)	3	1	0	1	6	46	31	14	22	68	65
Costa Rica	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Côte d'Ivoire	11	8	8	0	5	5	0	3	5	23	4
Deutschland	3	3	3	3	1	4	2	3	1	4	2
Dschibuti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	7
Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0
Eritrea	1	0	0	0	0	4	35	173	629	3282	3861
Frankreich	1	0	0	0	0	5	1	4	0	1	0
Gambia	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1
Georgien	0	0	1	3	0	3	6	1	5	0	0
Ghana	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	3
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Guinea	0	0	1	1	0	1	0	1	3	0	1
Guinea-Bissau	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Haiti	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Indien	0	1	2	1	0	0	0	4	1	2	0
Irak	60	43	24	17	6808	3083	57	33	36	22	15
Iran	110	20	5	9	3	14	7	18	15	21	21
Israel	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Italien	0	1	0	1	0	0	4	3	7	1	0
Jamaika	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Japan	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Jemen	0	1	0	0	0	0	1	5	1	4	19

Jordanien	2	1	0	1	1	0	2	4	5	1	1
Kamboodscha	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kamerun	1	3	0	1	1	0	2	4	3	1	1
Kanada	0	5	0	0	0	0	0	1	0	1	0
Kasachstan	0	3	0	5	2	0	0	0	2	0	1
Kenia	0	0	0	0	0	1	0	0	1	10	1
Kirgistan	0	0	1	19	0	8	0	1	0	0	0
Kolumbien	27	652	555	685	1 193	1 116	1 073	1 105	607	460	311
Kongo	1	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Kongo DR	6	8	14	19	10	3	5	8	21	15	60
Korea (Nord)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Korea (Süd)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Kosovo	0	0	0	3	0	1	4	15	0	0	7
Kroatien	0	0	6	5	0	0	1	0	2	0	0
Kuba	0	3	0	5	10	5	2	8	25	15	10
Kuwait	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Lettland	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1
Libanon	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	4
Liberia	3	3	6	0	2	0	0	24	1	4	0
Libyen	0	1	0	1	0	0	1	0	2	88	1
Litauen	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Madagaskar	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Malawi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Mali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
Marokko	1	1	0	1	2	0	2	0	2	5	1
Mauretanien	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Nordmazedonien	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mexiko	0	0	0	0	0	0	0	6	0	1	3
Moldova	3	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
Mongolei	0	0	0	0	0	1	0	5	0	0	0
Myanmar	0	0	0	0	1	4	1	0	1	0	0
Nepal	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Nicaragua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Niederlande	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1
Niger	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1
Nigeria	2	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Norwegen	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Österreich	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Pakistan	1	5	9	0	1	4	6	34	30	25	13
Peru	0	1	2	6	4	1	5	0	1	0	1
Philippinen	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Polen	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1
Ruanda	4	14	16	6	3	6	0	8	5	1	1
Rumänien	2	0	3	0	0	0	0	4	3	0	3
Russland	7	5	2	4	1	14	3	8	5	1	1
Saudi-Arabien	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Senegal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Serbien	5	8	1	2	1	4	0	0	0	2	2
Sierra Leone	7	5	0	0	0	0	0	6	4	0	1

Slowakische Republik	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Somalia	1	3	5	0	7	1	16	5	56	1098	1345
Spanien	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Sri Lanka	162	85	161	235	641	1169	1784	1988	1549	800	426
Südafrika	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Sudan	2	6	0	0	8	0	0	1	0	20	19
Syrien	2	0	7	4	5	0	5	1	17	30	479
Thailand	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	0
Togo	2	2	3	35	30	28	7	8	10	2	7
Tschad	0	1	0	0	0	0	2	2	0	0	4
Tschechische Republik	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5	5
Tunesien	0	1	10	1	6	7	3	1	1	4	4
Türkei	39	41	66	41	54	109	146	211	199	142	142
Turkmenistan	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0
Uganda	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0
Ukraine	13	1	3	11	4	10	5	1	10	4	1
Ungarn	0	1	1	0	0	1	1	0	0	2	0
USA	3	1	3	0	0	8	2	1	0	0	2
Usbekistan	7	3	1	18	7	14	1	2	3	3	0
Vereinigtes Königreich	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Venezuela	0	0	0	0	0	1	0	5	0	4	0
Vietnam	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Zentralafr. Republik	2	0	0	1	0	1	0	0	2	1	0
Zimbabwe	1	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Zypern	0	0	0	0	0	0	2	3	1	0	0
Ohne Nationalität	0	1	1	12	3	5	4	20	5	5	19
Staat unbekannt	2	3	6	1	5	10	6	15	9	58	27
Total	532	997	953	1191	8853	5786	3268	3855	3393	6942	7364

Positive Entscheide Auslandgesuche vom 01.01.2002 bis 31.12.2012 - Stand ZEMIS vom 28.03.2022

Auswertung nach Ereignisdatum am 28.03.2022

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Afghanistan	0	0	0	0	0	0	3	14	2	2	9
Ägypten	0	0	0	2	0	4	0	0	10	0	2
Albanien	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Armenien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
Aserbajdschan	0	0	5	0	0	0	0	0	0	0	4
Äthiopien	0	0	0	0	0	0	0	5	0	5	16
Bosnien u. Herzegowina	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
China (Volksrepublik)	0	0	0	0	0	16	37	14	1	4	0
Costa Rica	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	1
Eritrea	0	0	0	0	0	0	6	20	95	524	557
Ghana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Irak	0	0	1	2	1	10	1	21	0	17	1
Iran	0	0	0	1	2	0	3	0	5	2	1
Jemen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Jordanien	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Kenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0
Kirgistan	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0
Kolumbien	0	7	21	5	12	34	12	22	44	33	10
Kongo DR	0	0	0	0	0	1	0	0	5	0	0
Kosovo	0	0	0	0	0	0	5	14	0	0	0
Kuba	0	1	0	0	0	2	0	4	0	4	0
Marokko	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Mongolei	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Myanmar	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Nepal	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Pakistan	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ruanda	0	3	9	0	1	0	0	0	0	1	4
Russland	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Serbien	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0
Somalia	0	0	0	0	4	2	3	1	5	102	280
Sri Lanka	1	0	2	9	1	36	82	112	49	20	42
Sudan	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	9
Syrien	0	0	0	0	1	0	0	0	9	7	18
Togo	0	0	0	10	3	0	0	0	3	0	4
Tschad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tunesien	0	0	5	2	2	3	1	1	0	0	0
Türkei	0	3	18	31	4	12	35	60	26	31	18
Uganda	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Usbekistan	0	1	0	11	3	2	5	1	0	0	0
Ohne Nationalität	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0
Staat unbekant	0	0	0	0	0	0	2	2	1	3	0
Total	1	15	68	73	37	142	196	291	256	770	984

Anhang III

Anhang III: Abkürzungsverzeichnis

BAZ	Bundesasylzentrum
BBI	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
BVOR	„Blended Visa Office Referred“ Programm
CORS	Community Sponsored Refugee Resident Visa Programm
CSG	Community Sponsorship Groups
CSI	Programm „Community Sponsorship Ireland“
EDA	Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA-Staaten	Die Europäische Freihandelsassoziation
EGMR	Europäische Gerichtshof für Menschenrechte
EJPD	Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement
EKM	Eidgenössische Migrationskommission
EMPP	Pilotprojekt «Economic Mobility Pathways Pilot »
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EuGH	Europäische Gerichtshof
FZA	Freizügigkeitsabkommen
GP4SYS	Programm «Global Platform for Syrian Students»
KIP	Kantonalen Integrationsprogramme
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
LfA	Programm «Leadership for Africa LfA»
NesT	Pilotprojekt «Neustart im Team »
PDO	Pre-Departure Orientation
PSRP	„Private Sponsorship of Refugees“ Program
SEM	Staatssekretariat für Migration
SGV	Schweizerische Gemeindeverband
SNF	Schweizerische Nationalfond
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SR	Systematische Rechtsammlung
SSV	Schweizerischer Städteverband
TBB	Programm «Talent Beyond Borders »
TC	TC Team Consult AG
UMA	Unbegleitete minderjährige Asylsuchende
UNHCR	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen
VEV	Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung
VIntA	Verordnung vom 15. August 2018 über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VVWAL	Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit
WUSC	World University Service Canada