

UNHCR-Stellungnahme

**zur vorgeschlagenen Einschränkung des
Anspruchs auf Familienzusammenführung
für Personen mit vorübergehendem
Schutzstatus**

**(„Parlamentarische Initiative: Familien-
nachzug. Gleiche Regelung für Schutzbe-
dürftige wie für vorläufig Aufgenommene“)**

Mai 2019

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Einschränkung des Anspruchs auf Familienzusammenführung für Personen mit vorübergehendem Schutzstatus („*Parlamentarische Initiative: Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene*“)¹ im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen.

Mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative wird vorgeschlagen, den Anspruch auf Familienzusammenführung für vorübergehend schutzbedürftige Personen (Personen mit dem bislang noch nie angewandten „S-Status“) weitgehend einzuschränken. Vorübergehend schutzbedürftigen Personen – das sind nach der gesetzlichen Definition Personen, die vor den Gefahren einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt fliehen müssen (Art. 4 AsylG) – soll demnach die Wiedervereinigung mit engsten Familienangehörigen, die bisher ähnlich wie für Asylberechtigte besteht, nicht mehr ermöglicht werden. Über die schon bislang bestehenden Einschränkungen hinausgehend soll die Zusammenführung nur mehr unter den ungleich schwierigeren Bedingungen erfolgen können, wie sie für vorläufig aufgenommene Personen gelten.

Dabei geht die parlamentarische Initiative von der Prämisse aus, dass die Bedingungen für eine Anwendung des S-Status in jüngster Vergangenheit gegeben waren bzw. aktuell gegeben wären und der Bundesrat vor allem durch die aktuelle Rechtslage für den Familiennachzug davon abgehalten wurde, den S-Status anzuwenden.

UNHCR erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf abzugeben. Darin bringt UNHCR Bedenken gegen die Anwendbarkeit des S-Status auf die aktuelle Asylsituation vor. Zudem würde eine solche Anwendung statt einer Entlastung des eben erst neu strukturierten und beschleunigten Asylverfahrens zahlreiche administrative Probleme entstehen lassen. Sie würde zu europarechtlichen Fragen und Herausforderungen der intereuropäischen Zusammenarbeit führen mit möglichen negativen Konsequenzen für die Schweiz. Vor allem weist UNHCR aber auf die Bedeutung des Rechts auf Privat- und Familienlebens für schutzbedürftige Personen hin und äussert Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Gesetzeslage mit den internationalen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

UNHCR hofft, dass diese Empfehlungen im weiteren Prozess berücksichtigt werden und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

¹ 16.403. *Parlamentarische Initiative: Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. Januar 2019*, <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-spk/berichte-vernehmlassungen-spk/vernehmlassung-spk-16-403>.

² Siehe insbesondere Art. 35 *Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK)*; Art. II *Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967*; *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950*.

Grundvoraussetzungen der Anwendbarkeit des vorübergehenden Schutzstatus („S-Status“)

Die Gewährung von vorübergehendem Schutz („S-Status“) wurde 1998 im Asylgesetz aufgenommen als Reaktion auf die grosse Anzahl von schutzsuchenden Personen, die vor Verfolgung und bewaffneten Konflikten im ehemaligen Jugoslawien flohen (Art. 4, Art. 66ff AsylG). Um das Asylsystem durch die individuelle Prüfung von Gesuchen einer grossen Zahl von Schutzsuchenden nicht zu überfordern, sollte es dieser Mechanismus erlauben, ganzen Gruppen von Personen vorübergehend Schutz zu gewähren. So sieht das AsylG vor, dass die Schweiz Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehenden Schutz gewähren kann. Trifft der Bundesrat eine entsprechende Grundsatzentscheid, soll nach summarischer Befragung entschieden werden, ob die Person unter die definierte Kategorie fällt, und die betroffene Person vorübergehend Schutz erhalten, es sei denn es liegt „offensichtlich“ eine Verfolgung im Sinne von Art. 3 AsylG vor. Dieser Entscheid sistiert das Verfahren über ein Gesuch um Anerkennung als Flüchtling und ist nicht anfechtbar. Das Verfahren kann frühestens fünf Jahre später wieder aufgenommen werden. Während das Recht auf Familienzusammenführung aktuell weitgehend jenem für Asylberechtigte entspricht, sind mit dem vorübergehenden Schutzstatus im Übrigen weitreichende Einschränkungen verbunden, insbesondere bei der Freiheit, den Aufenthaltsort zu wählen und beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Da vorübergehend Schutzbedürftige Flüchtlinge sein können, kann der S-Status im Spannungsverhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention stehen. UNHCR erlaubt sich dabei, auf den deklaratorischen Charakter der Anerkennung als Flüchtling hinzuweisen. Der Bericht zum vorliegenden Entwurf geht davon aus, dass es sich bei vorübergehend Schutzbedürftigen „nicht um anerkannte Flüchtlinge handelt, da das Anerkennungsverfahren ausgesetzt wird“ und dadurch die „die Rechte und Pflichten der Flüchtlingskonvention keine Anwendung auf Schutzbedürftige“ finden.³ Dagegen betont UNHCR, dass eine Person nicht erst durch Anerkennung zum Flüchtling wird, sondern bereits dadurch, dass sie sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung ausserhalb ihres Heimatstaates befindet (vgl. im Detail Art. 1A GFK, Art 3 AsylG).⁴ Das bedeutet, dass eine Person sehr wohl Flüchtling sein kann, auch wenn dies noch nicht festgestellt wurde, oder nicht „offensichtlich“ ist, wie für vorübergehend Schutzbedürftige im AsylG vorgesehen.⁵

³ Vgl. *Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer*, BBl 1996 II, S.78.

⁴ Siehe dazu z.B. UNHCR, *Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*. Neuauflage. Genf, Dezember 2011 (deutsche Version 2013), § 28: „Sobald eine Person die in dem Abkommen von 1951 genannten Kriterien erfüllt, ist sie ein Flüchtling im Sinne dieses Abkommens. Dieser Zustand ist zwangsläufig schon vor dem Augenblick gegeben, da die Flüchtlingseigenschaft formell anerkannt wird. Nicht auf Grund der Anerkennung wird er ein Flüchtling, sondern die Anerkennung erfolgt, weil er ein Flüchtling ist.“ abrufbar unter <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526632914>.

⁵ Dieser Massstab ist wesentlich höher als jener der Glaubhaftmachung, der für Asylsuchende im Übrigen gilt: siehe Art. 7 AsylG; vgl. dazu auch UNHCR, *Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, § 195f.

Dieser potentielle rechtliche Konflikt wurde auch in der Botschaft zur Einführung des vorübergehenden Schutzes im AsylG hervorgehoben:

„Da sich unter den Schutzbedürftigen zweifellos auch Personen befinden können, die an sich die Flüchtlingseigenschaft besitzen und sich somit auf die Rechtsgarantien der Flüchtlingskonvention berufen könnten, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des gewährten Status zur Flüchtlingskonvention. Grundsätzlich kann die Gewährung vorübergehenden Schutzes das Recht eines Flüchtlings, seine Anerkennung als Konventionsflüchtling zu verlangen, nicht beschränken. Durch die Sistierung des Verfahrens und die gleichzeitige Schutzgewährung wird dieses Recht indessen geschmälert. Im Hinblick auf die Praktikabilität und Vereinfachung des gesamten Verfahrens ist diese einstweilige Beschränkung aber unbedingt notwendig und gerechtfertigt. Die Kompatibilität der Gewährung vorübergehenden Schutzes mit der Flüchtlingskonvention muss aber langfristig gewahrt bleiben.“⁶

Dabei wurde auch auf die zentrale Rolle des Rechts auf Privat- und Familienleben hingewiesen und die Legitimität einer Aussetzung des Asylverfahrens vor allem damit begründet, dass umgehend ein weitreichender Anspruch auf Familienzusammenführung besteht:

„Der Entwurf entspricht dieser Forderung, indem er die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz stufenweise auf das Niveau der Flüchtlingskonvention anhebt. Werden die Schutzbedürftigen bei ihrer Aufnahme noch weitgehend wie Asylsuchende behandelt, so erhalten sie mit der Zeit gewisse Rechte, die ihre Rechtsstellung derjenigen von Flüchtlingen angleichen. So haben die Schutzbedürftigen unter bestimmten Voraussetzungen bereits zu Beginn ihres Aufenthaltes einen Anspruch auf Familienzusammenführung.“⁷

Würde nun das Recht auf Familienzusammenführung substantiell eingeschränkt, fällt diese Prämisse weg. Hierbei muss zusätzlich bedacht werden, dass die ursprüngliche Annahme, dass Gewaltflüchtlinge oder Schutzbedürftige in aller Regel nicht unter den Flüchtlingsbegriff oder das völkerrechtliche Rückschiebungsverbot fallen,⁸ in der Zwischenzeit weitgehend als überholt anzusehen ist⁹ und auch nicht der Schweizer Praxis entspricht. So wurden immerhin mehr als die Hälfte der Personen, die infolge des Bürgerkrieges in Syrien in der Schweiz Schutz fanden, als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt.¹⁰

⁶ Botschaft BBI 1996 II, S. 19

⁷ Botschaft BBI 1996 II, S. 19f.

⁸ So noch die Botschaft BBI 1996 II, S. 16.

⁹ Vgl. UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 12: Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten und Gewalt gemäß Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den regionalen Flüchtlingsdefinitionen, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>, mit ausführlichen Nachweisen.

¹⁰ Vgl. SEM, Asylstatistik Dezember 2018; abrufbar unter <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2018/12.html>.

Aus internationaler Sicht ist der S-Status ein sogenanntes „*Temporary Protection or Stay Arrangement*“ – eine Vorkehrung zur Gewährung von vorübergehendem Schutz oder Aufenthalt. In seiner Überwachungsfunktion zur Genfer Flüchtlingskonvention hat UNHCR zu solchen Mechanismen nach umfassenden Konsultationen mit der Staatengemeinschaft im Jahr 2014 einige Grundsätze festgehalten:¹¹ vorübergehende Schutzmechanismen können bei aussergewöhnlich grossen Fluchtbewegungen ein Mittel zur Krisenbewältigung darstellen. Wie auch in den Materialien zum Schweizer AsylG wird dabei aber der Ausnahmecharakter von solchen Mechanismen hervorgehoben. In der Regel sind dafür aussergewöhnlich grosse Fluchtbewegungen erforderlich, die durch Regelstrukturen nicht bewältigt werden können.¹² Kernelement eines temporären Schutzmechanismus ist auch aus internationaler Perspektive, dass nicht nur die Rechte der Schutzbedürftigen bei zunehmender Dauer erweitert werden, sondern auch dass die Familieneinheit und Möglichkeiten zur Wiedervereinigung respektiert werden.¹³

Im Licht dieser Anwendungsvoraussetzungen erlaubt sich UNHCR darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der Asylgesuche in Europa in den letzten Jahren wieder substantiell gesunken ist und insbesondere in der Schweiz aktuell auf einem langjährigen Tiefpunkt steht.¹⁴ Auch die Pendenzen hängiger Asylgesuche sind stark rückläufig. Zudem sind die Asylsuchenden auch insgesamt heterogen zusammengesetzt, sodass nicht ersichtlich ist, inwiefern die Grundlagen zu einer Aktivierung des S-Status gegeben wären. Dabei empfiehlt UNHCR, zunächst Erfahrungen mit dem eben erst aufwändig neu strukturierten und beschleunigten Asylverfahren zu sammeln um abzuschätzen, inwiefern weitere Massnahmen zur Sicherstellung eines fairen und effizienten Asylverfahrens – dem deklarierten Kernanliegen des Vorstosses – notwendig wären.

¹¹ UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>; siehe auch UNHCR Executive Committee (ExCom), *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, No. 22 (XXXII), 21 October 1981, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html>.

¹² UNHCR hat dabei darauf hingewiesen, dass bei hohem Schutzbedarf eine *prima facie* Anerkennung als Flüchtling – also die vereinfachte Anerkennung als Flüchtling auf Basis von offenkundigen, objektiven Umständen im Herkunftsstaat – im Allgemeinen die bevorzugte und geeignetste Vorgehensweise wäre: “For example, *prima facie* recognition of refugee status in mass influx situations is generally the preferred and most appropriate approach in States parties to the 1951 Refugee Convention and/or regional refugee instruments where the large majority of individuals, or the large majority of a group of similarly situated individuals, in flight from that country meet the applicable refugee definition.” UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, S. 3; siehe auch UNHCR, *Guidelines on International Protection* No. 11 : *Prima Facie Recognition of Refugee Status*, 24 June 2015, HCR/GIP/15/11, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>; zur entsprechenden Praxis von UNHCR siehe im Übrigen auch UNHCR, *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate*, 2017, S. 22, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html>.

¹³ UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, S. 5.

¹⁴ Vgl. etwa, Eurostat, *Pressemitteilung vom 14. März 2019: „Im Jahr 2018 beantragten 580 800 Asylsuchende erstmals Schutz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), d. h. 11% weniger als 2017 (654 600) und weniger als die Hälfte des Spitzenwerts von 2015, als 1 256 600 erstmalige Asylbewerber registriert wurden. Die Zahl der Asylbewerber im Jahr 2018 ist mit dem Niveau von 2014 vergleichbar, vor den Höchstständen der Jahre 2015 und 2016.“* abrufbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665551/3-14032019-AP-DE.pdf/c10346dd-55b9-4bb0-aacb-f13be848efaa>; Eurostat, *Asylum Statistics 2018*, abrufbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; SEM, *Asylstatistik 1. Quartal 2019*, abrufbar unter <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-04-23.html>.

Selbst wenn man von der Zulässigkeit und Notwendigkeit der Aktivierung eines vorübergehenden Schutzmechanismus ausginge, wäre eine multilaterale, am besten regionale Anwendung vorzuziehen.¹⁵ Ein Alleingang der Schweiz würde nicht nur für das schweizerische Asylverfahren zahlreiche administrative Fragen aufwerfen und Folgen losstreiten, die – wie selbst im Bericht hervorgehoben – nicht seriös abgeschätzt werden können.¹⁶ So könnten etwa durch die Aussetzung des Asylverfahrens Ausschlussgründe von der Flüchtlingseigenschaft bzw. vom vorübergehenden Schutz wesentlich schlechter geprüft werden. Dadurch könnten Personen in den Genuss des vorübergehenden Schutzes kommen, die sich schwerer Verbrechen schuldig gemacht haben. Bei Beendigung des Status könnte zudem eine plötzliche grosse Welle von Asylverfahren losgetreten werden. Eine unilaterale Aktivierung des S-Status ohne Abstimmung mit den anderen europäischen Staaten könnte dabei statt zu einer Entlastung des Asylverfahrens zum Gegenteil führen. Durch die Aussetzung des Asylverfahrens in der Schweiz werden komplexe rechtliche Fragen bezüglich der Dublin-III-VO¹⁷ aufgeworfen. Es ist nicht auszuschliessen, dass dies zur Folge hätte, dass mehr Personen in der Schweiz blieben. Ebenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Schweiz mit Anträgen von Personen konfrontiert wird, die anderswo keine Aussicht auf ein auch nur temporäres Bleiberecht hätten.

Dementsprechend empfiehlt UNHCR vor einer Aktivierung des S-Status nicht nur umfassende Konsultationen durchzuführen, sondern regt auch an, den S-Status an den vorübergehenden Schutz nach der europäischen Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen (RL 2011/55/EG) – dem europäischen Pendant zum Schweizer S-Status – anzugleichen, um eine möglichst einheitliche Anwendung und regionale Kooperation sicherstellen zu können. Dass auch nach der europäischen Richtlinie ein umfassender Anspruch auf Familienzusammenführung besteht, wird im folgenden Abschnitt hervorgehoben. Ein unilaterales Vorgehen stünde auch im Widerspruch zu Art. 113 AsylG, demzufolge sich der Bund an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik beteiligt.

UNHCR weist auf die niedrige Gesuchslage in Europa und insbesondere in der Schweiz hin und die Möglichkeit, bei aussergewöhnlich grossen Fluchtbewegungen im Rahmen des normalen Asylverfahrens rasch über die Zuerkennung von Schutz zu entscheiden sowie auf die Möglichkeit, diesen gegebenenfalls bei Wegfall der Umstände wieder aufzuheben. Die Bedingungen für eine Anwendung des

¹⁵ UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, S. 1.

¹⁶ „Da das System des vorübergehenden Schutzes bis heute noch nie angewendet wurde, lassen sich über die Auswirkungen der Anpassung der Regelungen zum Familiennachzug von Schutzbedürftigen an diejenigen von vorläufig aufgenommenen Personen keine präzisen Angaben machen.“ Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. Januar 2019, S. 7.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

Instrumentes des vorübergehenden Schutzes hält UNHCR für derzeit nicht gegeben.

Im Fall der Erwägung einer Aktivierung des S-Status empfiehlt UNHCR einen multilateralen, regionalen Ansatz zu verfolgen und weist auf die Gefahren eines unilateralen Vorgehens hin.

Das Recht auf Privat- und Familienleben

Das Recht auf Privat- und Familienleben wird in mehreren internationalen Menschenrechtsverträgen¹⁸ und auch der Schweizer Bundesverfassung¹⁹ garantiert. Dieses Recht beinhaltet zwar nicht automatisch einen Anspruch auf Familiennachzug. Ein solcher Anspruch kann sich aber bei Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen ergeben, wenn diese ihr Familienleben nur im Aufnahmeland leben können.²⁰ Ein gemeinsames Leben im Herkunftsstaat ist bei Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen definitionsgemäss nicht möglich. Auch ein Drittstaat, der diese Möglichkeit bietet, kommt in der Regel nur in Ausnahmefällen in Betracht. Basierend auf dem flüchtlingsvölkerrechtlichen Grundsatz der Familieneinheit²¹ hat das UNHCR-Exekutivkomitee mehrfach die fundamentale Bedeutung der Achtung der Familieneinheit bekräftigt und die Staaten dazu aufgerufen, erleichterte reguläre Einreisemöglichkeiten für Familienmitglieder von Flüchtlingen zu schaffen.²²

Die grosse Bedeutung der Einheit der Familie, aber auch der lebensrettende Charakter des Anspruchs auf Familienzusammenführung für die zurückgebliebenen Familienangehörigen in der Krisenregion wurde denn auch bei der Einführung des S-Status im Schweizer AsylG anerkannt. So wurde in der Botschaft festgehalten:

¹⁸ Vgl. unter anderem UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, S. 171, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>; UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, S. 3, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>; Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14*, 4 November 1950, TS 5, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

¹⁹ Vgl. Art. 13f BV.

²⁰ Vgl. im Detail Stephanie A. Motz, *Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen*, Oktober 2017, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz.pdf>; sowie umfassend UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, January 2018, 2nd edition, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>.

²¹ UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäss dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, §§ 182, 183.

²² UNHCR, *Executive Committee 32nd session. Family Reunification, Conclusion No. 24 (XXXII) - 1981*, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43a4.html>.

„Mit dem hier geschaffenen Anspruch auf Gewährung des vorübergehenden Schutzes an Familien von Schutzbedürftigen zieht der Bundesrat die Konsequenz aus der besonderen Situation dieser Personen. Anders als bei Asylsuchenden oder Flüchtlingen im Sinne der Flüchtlingskonvention, wo es durchaus denkbar ist, dass nur eine einzelne Person aus einer Familie verfolgt wird, ist bei Schutzbedürftigen in der Regel die gesamte Familie von den gewaltsamen Ereignissen betroffen. Aus humanitären Überlegungen ist es daher angebracht, dass der gesamten Familie in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird, insbesondere dann, wenn absehbar ist, dass der Konflikt längere Zeit dauern wird.“²³

Dabei wurde sogar vorgesehen, dass für weitere Familienmitglieder als jene der Kernfamilie die Einreise geregelt werden kann (Art. 71 Abs. 4 AsylG). In diesem Sinne wurden auch im europäischen Pendant zum Schweizer S-Status entsprechende Bestimmungen zur Familienzusammenführung vorgesehen, die ohne Wartefrist anwendbar sind und keine weiteren materiellen Bedingungen aufstellen (vgl. Art. 15 RL 2001/55/EG).

Mit dem vorliegenden Entwurf schlägt die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates nun vor, dass vorübergehend Schutzbedürftigen für ein Gesuch auf Familiennachzug eine Wartefrist von mindestens drei Jahren gesetzt wird. Ausserdem sollen an vorübergehend Schutzbedürftige hohe Finanz-, Integrations- und Wohnnerfordernisse gestellt werden wie sie auch für vorläufig aufgenommene Personen gelten. So soll die Möglichkeit einer Zusammenführung der Familie davon abhängig gemacht werden, dass im Sinne des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) die Familie keine Sozialhilfe und keine Ergänzungsleistungen bezieht bzw. beziehen werde und dass sie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügt. Schliesslich müssen sich die Gesuchstellenden in einer Landessprache verständigen oder zumindest ihre Bereitschaft zum Spracherwerb glaubhaft machen können.

UNHCR weist seit vielen Jahren auf die zahlreichen Probleme hin, die diese Regelungen für vorläufig aufgenommene Personen und deren Familienangehörige darstellen. Diese Bestimmungen verunmöglichen *de facto* dem Grossteil der vorläufig aufgenommenen Personen die Wiedervereinigung mit ihren engsten Familienmitgliedern und stossen dadurch auf umfangreiche völker- und verfassungsrechtliche Bedenken. Sie setzen die Familienangehörigen grossen Gefahren aus, und erschweren den vorläufig aufgenommenen Personen durch die dauernde grosse Sorge um ihre Angehörigen die Integration.²⁴

Gelten diese Regelungen in Zukunft auch für vorübergehend schutzbedürftige Personen, werden diese Bedenken noch verstärkt. Es scheint grundsätzlich widersprüchlich, Integrationserfordernisse für Begünstigte eines Status aufzustellen, der per Definition nicht auf die Integration, sondern auf den vorübergehenden Schutz angelegt ist. So ist davon auszugehen, dass der prekäre S-Status und die Sorge um die Familienangehörigen, die den Gefahren der schweren allgemeinen Gefährdung, des Krieges oder Bürgerkrieges ausgesetzt bleiben, die Integration noch weiter erschweren. Dadurch ist zu befürchten, dass die hohen

²³ Botschaft BBl 1996 II, S. 82.

²⁴ Siehe umfassend etwa UNHCR, *Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, 2015*, abrufbar unter https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/UNHCR-Integrationsstudie_CH_web.pdf.

Kriterien selbst bei grösster individueller Anstrengung auch nach drei Jahren in der Regel nicht erfüllt werden können. Die vorgeschlagenen Bestimmungen würden in dieser Hinsicht in aller Regel keinen Aufschub des Familiennachzugs, sondern ein Verunmöglichen bedeuten. Sie würden grosses Leid bei den in der Schweiz aufgenommenen Personen, aber auch deren Familienangehörigen direkt in den Krisengebieten verursachen, die dann nicht mehr in Sicherheit gebracht werden können.

Ein Erschweren der Möglichkeit der Familienzusammenführung aus den Krisengebieten würde darüber hinaus auch verhindern, dass die Nachbarländer der Krisengebiete, die in aller Regel um ein Vielfaches stärker von den Fluchtbewegungen betroffen sind als die Schweiz, entlastet würden. Dies stünde damit auch in Konflikt mit dem Solidaritätsgedanken der Genfer Flüchtlingskonvention, wie er vor Kurzem auch von der Schweiz im Globalen Pakt für Flüchtlinge²⁵ bestätigt wurde, und sowohl in Art. 67 AsylG zum Ausdruck kommt, demzufolge die Gewährung vorübergehenden Schutzes sowie Massnahmen und Hilfeleistungen im Heimat- oder Herkunftsstaat oder in der Herkunftsregion der Schutzbedürftigen einander soweit möglich ergänzen sollen; als auch in Art. 113 AsylG, demzufolge sich der Bund an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland beteiligt.

UNHCR empfiehlt daher, von der vorgeschlagenen Einschränkung des Anspruchs auf Wiedervereinigung mit der Kernfamilie für vorübergehend schutzbedürftige Personen abzusehen. Vielmehr empfiehlt UNHCR, die Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Personen bei der Familienzusammenführung durch eine Verbesserung des Rechts auf Familienzusammenführung für vorläufig aufgenommene Personen zu regeln. Dies könnte etwa im Rahmen einer Fortführung der parlamentarischen Arbeiten zur Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in einen subsidiären Schutzstatus geschehen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Mai 2019

²⁵ UNO Generalversammlung, Globaler Pakt für Flüchtlinge, Dezember 2018, abrufbar unter <https://www.unhcr.org/dach/ch-de/was-wir-tun/der-globale-pakt-fur-fluechtlinge>.