

# 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 Zugangswege 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 Flüchtlingspakt<sup>1</sup> und den darauf basierenden Umsetzungsstrategien,<sup>2</sup> weitere in der TC-Studie erwähnte UNHCR-Positionen, sowie die UNHCR-Empfehlungen zu regulären Zugangswegen in die Schweiz vom Januar 2022.<sup>3</sup> 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 Zugangswege 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.<sup>4</sup> Auch die Migrationsforschung hält „vor dem Hintergrund der Veränderung im internationalen Flüchtlingschutzsystem [...] Ausbau und Diversifizierung von komplementären Zugangswegen für Schutzsuchende als dringend notwendig und geboten“ (TC-Studie, S. 36).

---

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

<sup>2</sup> 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>.

<sup>3</sup> UNHCR-Büro für die Schweiz und Liechtenstein, Resettlement und komplementäre Zugangswege (Januar 2022), verfügbar unter: [20220128\\_Brochure\\_Resettlement\\_DE.pdf \(unhcr.org\)](#).

<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.

---

<sup>6</sup> 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\(ctfassets.net\)](https://www.srk.ch/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,<sup>7</sup> 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.

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.

---

<sup>8</sup> 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/files/2020/05/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.srf.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier.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](https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/210401_SFH_Positionspapier.pdf).

<sup>9</sup> Motz, ebd., S. 47 ff; Maiani, ebd., S. 38f.

<sup>10</sup> 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: [Familiestogether 20181203-FINAL.pdf](https://www.unhcr.org/refworld/docid/5a902a9b4.html) ([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 Erstasyland 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.<sup>11</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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 Erstasystaat 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.

Ausserdem wäre es wichtig, gemeinsam mit interessierten zivilgesellschaftlichen Akteuren, möglicherweise unter Einbeziehung von interessierten Städten und Gemeinden, herauszuarbeiten, welche Beiträge zivilgesellschaftliche Akteure zu leisten bereit sind und welche Leistungen von eidgenössischer bzw. kantonaler Seite als notwendig erachtet werden, um ein Community Sponsorship-Programm in Betracht zu ziehen.

#### **UNHCR Empfehlungen:**

- Noch einmal zu prüfen, ob Community Sponsorship-Programme auch ohne Schaffung einer neuen Gesetzesgrundlage möglich wären.
- Noch klarer herauszuarbeiten, dass für solche Programme Vereinbarungen zwischen unterschiedlichen staatlichen Trägern sowie – wenn es um eine vermehrte Aufnahme von Flüchtlingen geht – ein Bundesratsbeschluss notwendig wäre.
- Interessierte Städte/Gemeinden aufzufordern, ein von ihnen angestrebtes Engagement im Hinblick auf die Leistungen, welche die Städte/Gemeinden zu übernehmen bereit sind, zu konkretisieren.
- Die Analyse zu ergänzen mit einer Auseinandersetzung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung an Community Sponsorship-Programmen; den Rahmen aufzuzeigen, innerhalb dessen ein solches Engagement denkbar wäre; möglicherweise auf der Basis bestehender Schweizer Praxis und im Dialog mit zivilgesellschaftlichen Akteuren konkrete Vorschläge für ein solches Engagement zu unterbreiten.

#### **Fazit**

Schliesslich wäre es begrüssenswert, wenn der SEM-Analyse ein Fazit mit möglichen nächsten Schritten hinzugefügt würde.

#### **UNHCR Empfehlung:**

- Die Analyse mit einem Fazit abzurunden, das mögliche nächste Schritte und Handlungsoptionen enthält. Hierzu könnten die Fortführung und Konkretisierung des Dialogs mit Städten/Gemeinden sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren gehören und/oder die Ausarbeitung eines oder mehrerer Pilotprojekte.

#### **Schluss**

Die TC-Studie (S. 27) kommt auf der Grundlage der Literaturstudie zum Schluss: *„Den Möglichkeiten flexibler Programmgestaltung und der Anpassung bekannter Instrumente an die jeweiligen nationalen Kontexte und Gegebenheiten sind kaum Grenzen gesetzt“*. UNHCR würde es sehr begrüssen, wenn die SEM-Studie sich sowohl hinsichtlich der Überwindung bestehender Hindernisse bei bereits bestehenden Zugangswegen als

auch bei den Überlegungen hinsichtlich neuer Instrumente hiervon leiten lassen könnte. UNHCR ist gerne bereit, das SEM hierbei zu unterstützen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Rev1, September 2022



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency



© UNHCR/Gordon Welters

# Resettlement und komplementäre Zugangswege

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.<sup>1</sup>

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 selbstständig 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.<sup>2</sup>

#### **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

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