

Stellungnahme von UNHCR im Zusammenhang mit der Initiative 13.425 zur Abschaffung des Rechts auf Familienzusammenführung von vorläufig aufgenommenen Personen

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR ist von der UN-Generalversammlung damit betraut worden, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen Personen unter seinem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen.¹ Laut Satzung erfüllt UNHCR sein internationales Schutzmandat, inter alia, indem es „den Abschluss und die Ratifizierung von Internationalen Abkommen zum Schutz der Flüchtlinge fördert, ihre Ausführung überwacht und Verbesserungsvorschläge vorbringt.“² Diese Aufsichtsfunktion ist in Artikel 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention / GFK)³ und in Artikel II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 (Protokoll von 1967)⁴ enthalten. Die Interpretation der Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention und des Protokolls von 1967 durch UNHCR wird allgemein als massgebende Sichtweise erachtet, welche sich durch eine über 60-jährige Erfahrung in der Beaufsichtigung und Anwendung von internationalen Flüchtlingsinstrumenten etabliert hat und den Staaten eine Anleitung für Entscheidungen und für die Gesetzgebung in flüchtlingsrechtlichen Fragen zur Verfügung stellt. Vor diesem Hintergrund hofft UNHCR, dass den nachfolgenden Äusserungen hinreichend Beachtung geschenkt wird.

Gegenstand der parlamentarischen Initiative ist die Abschaffung des Rechts auf Familiennachzugs für vorläufig aufgenommene Personen. Bei den Betroffenen handelt es sich u.a. um Flüchtlinge, bei denen subjektive Nachfluchtgründe vorliegen, sowie um Konflikt- und Gewaltvertriebene. Diese werden weltweit als schutzbedürftige Personen anerkannt, oft als Flüchtlinge. Innerhalb der EU ist 2004 ein positiver Subsidiärschutzstatus gemäss der sog. Qualifikationsrichtlinie⁵ geschaffen worden, wodurch die Rechte von Konflikt- und Gewaltvertriebenen in vielen Aspekten denen von Flüchtlingen mit Asyl angenähert wurden. Die Gleichstellung der Rechte aller schutzbedürftiger Personen innerhalb der EU ist seitdem weiter fortgeschritten, da sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass der Schutzbedarf von Konflikt- und Gewaltvertriebenen angesichts von langandauernden Konflikt- und Gewaltsituationen häufig von derselben Art und Dauer ist wie jener von Personen, die Asyl erhalten. So verlangt die Neufassung der Qualifikationsrichtlinie aus dem Jahr 2011 unter anderem einen Aufenthaltstitel von mindestens drei Jahren für subsidiär Schutzberechtigte.⁶ Anders als in Mitgliedsstaaten der EU erhalten Konflikt- und Gewaltvertriebene in der Schweiz einen negativen Asylentscheid mit einer Wegweisungsverfügung, wobei letztere zugunsten einer vorläufigen Aufnahme (VA) ausgesetzt wird.

Eine Familienzusammenführung ist derzeit frühestens drei Jahre nach Gewährung der VA und lediglich unter Einhaltung strenger Voraussetzungen möglich, so dass die Betroffenen regelmässig über Jahre von ihren Kindern oder Partnern getrennt sind und in ständiger Angst um deren Sicherheit leben. Auf EU-Ebene sind dagegen Beratungen zur Neufassung der Regelungen über die Familienzusammenführung im Gange, wobei die ausdrückliche Ausdehnung des Anwendungsbereichs der erleichterten Familienzusammenführung auf subsidiär Schutzberechtigte

¹ Siehe Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950, Absatz 1.

² Idem, Absatz 8(a).

³ Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, für die Schweiz in Kraft seit dem 21. April 1955, SR 0.142.30.

⁴ Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, für die Schweiz in Kraft seit dem 20. Mai 1968, SR 0.142.301. Mit dem Protokoll von 1967 erhielt die Genfer Flüchtlingskonvention weltweite Geltung.

⁵ Richtlinie 2004/83/EG vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:de:HTML>.

⁶ Richtlinie 2011/95/EU vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:DE:PDF>.

ein Kernaspekt der Diskussion ist.⁷ Schon jetzt sehen zahlreiche Mitgliedsstaaten – ohne dazu europarechtlich verpflichtet zu sein – für subsidiär schutzberechtigte Personen dieselben Erleichterungen bei der Familienzusammenführung vor wie für Flüchtlinge mit Asyl.⁸ UNHCR begrüsst dies ausdrücklich.

Die GFK selbst enthält zwar keine Bestimmung zur Familieneinheit⁹, aber die Konferenz der Bevollmächtigten, die den Text der GFK aushandelte, anerkannte die Bedeutung dieser Prinzipien für Flüchtlingsfamilien und empfahl den Staaten die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Familieneinheit von Flüchtlingen zu gewährleisten.¹⁰ Auch das UNHCR-Exekutivkomitee (ExCom), und damit die Staaten selbst, hat die Wichtigkeit der Familienzusammenführung für Flüchtlinge wiederholt hervorgehoben und die Schaffung eines erleichterten Familiennachzugs gefordert.¹¹ Denn für Flüchtlinge stellt die Familienzusammenführung im Aufnahmeland angesichts der Verfolgung im Heimatland oft die einzige Möglichkeit dar, die Einheit der Familie wiederherzustellen.¹²

UNHCR ist der Ansicht, dass sich die Schutz- und humanitären Bedürfnisse von Konflikt- und Gewaltvertriebenen in Art und Dauer oft nicht von denen von Flüchtlingen mit Asyl unterscheiden und empfiehlt daher, die für Flüchtlinge mit Asyl vorgesehenen Erleichterungen, etwa im Zusammenhang mit Familienzusammenführung, auch auf Personen, die in Schweiz vorläufig aufgenommen werden, auszudehnen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Juni 2013

⁷ Vgl. Europäische Kommission, Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG), KOM(2011) 735 endgültig, 15.11.2011, Frage 8 (Seiten 6-7), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:DE:PDF>.

⁸ Vgl. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, KOM(2008) 610 endgültig, 8.10.2008, Seite 5, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:DE:PDF>. Dies ist Praxis in Österreich, Holland, Frankreich, Estland, Finnland, Schweden, Tschechische Republik, Luxemburg, Portugal. Auf europarechtlicher Ebene sind die Erleichterungen in Kapitel V (insbesondere Artikel 12) der Richtlinie 2003/86/EG vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:de:pdf>, enthalten.

⁹ Das Recht auf Familie ist in diversen völkerrechtlichen Verträgen verankert: Art. 16 der Allgemeinen Erklärung für Menschenrechte, Art. 17 und 23 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Art. 9 und 10 der UN-Kinderrechtskonvention, Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Art. 16 der Europäischen Sozialcharta.

¹⁰ UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, 25. Juli 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40a8a7394.html>. Dort heisst es: „The Conference [...] recommends Governments to take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to [...] [e]nsuring that the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country [...]“.

¹¹ Siehe ExCom-Beschlüsse Nr. 9 (XXVIII) von 1977 (abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_009.pdf); Nr. 15 (XXX) von 1979, lit. e (abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_015.pdf), Nr. 24 (XXXII) von 1981, Ziff. 1 und 9 (abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_024.pdf); Nr. 85 (XLIX) von 1998, lit. w (abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_085.pdf); Nr. 88 (L) von 1999, lit. b (abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_8/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_088.pdf)). – Die Schweiz gehört dem Exekutivkomitee bzw. dessen Vorgängerinstitution seit dem Arbeitsbeginn von UNHCR im Jahr 1951 an, siehe: <http://www.unhcr.org/40112e984.html>.

¹² UNHCR, *Refugee Family Reunification. UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, Februar 2012, Seite 3, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html>.