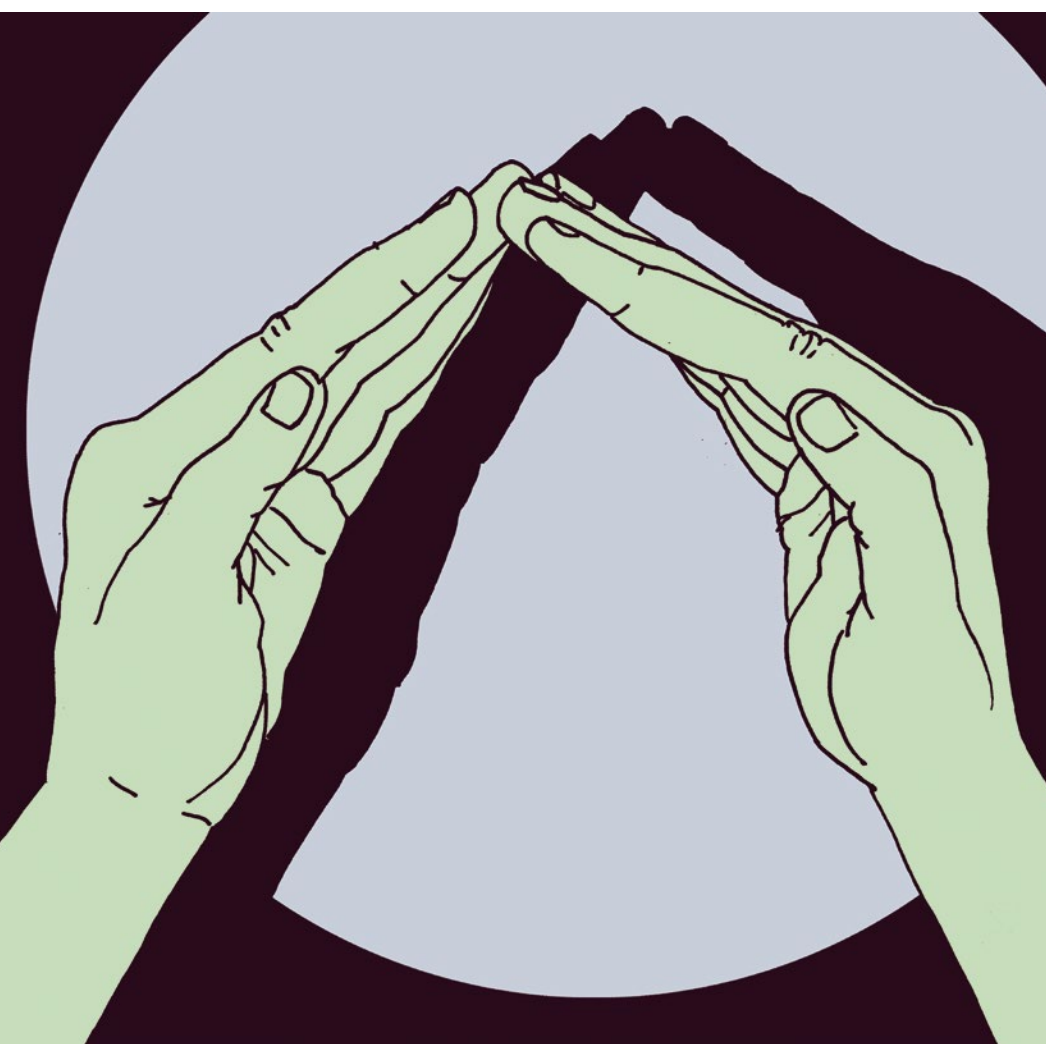


Schutz für Personen auf der Flucht

Empfehlungen



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM

Impressum

Herausgeberin

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern
www.ekm.admin.ch

Redaktion

Bettina Looser, Pascale Steiner

Titelbild

© kooni.ch

Gestaltung und Druck

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

© EKM/Mai 2023

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Empfehlungen	6
1 Sicherer Zugang zu Verfahren und Schutz	6
2 Schutz bei Massenflucht	7
3 Einführung eines neuen komplementären Schutzstatus	8
4 Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft	10
5 Hilfe vor Ort und in Transitländern	11
6 Internationale Zusammenarbeit	12
7 Perspektiven für die Integration	13
Fazit	15

2014 veröffentlichte die Eidgenössische Migrationskommission EKM eine Reihe von Empfehlungen zum Thema Schutz.¹ Knapp zehn Jahre später sind die Herausforderungen in weiten Teilen zwar dieselben geblieben, die Gesamtsituation aber ist eine andere. Der Krieg in der Ukraine sowie die seit 2022 steigende Zahl von individuellen Asylgesuchen bewogen die EKM, ihre Empfehlungen zu aktualisieren und zu erweitern.

Die Grundlagen des Asylrechts sind in der Flüchtlingskonvention von 1951 verankert. Diese Errungenschaft gilt es trotz neuer Herausforderungen zu bewahren. In den letzten Jahren mehrten und differenzierten sich die Fluchtsituationen und die Schutzbedürfnisse. Angesichts dieser Entwicklungen müssen die Staaten, und mit ihnen auch die Schweiz, ihre Schutzkonzepte anpassen und ergänzen.

Bei der Ausarbeitung der vorliegenden Empfehlungen hat sich die EKM von mehreren Grundsätzen leiten lassen:

1. Der Schutz von Menschen auf der Flucht beruht auf den Menschenrechten. Die Schutzgewährung unterscheidet sich allgemein von anderen Formen der Aufenthaltsgewährung, sie muss unabhängig von der Einwanderungspolitik erfolgen.
2. Die Schweiz trifft ihre Schutzentscheidungen eigenständig und im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht.
3. Die Schweiz nimmt im Rahmen von besonderen Schutzprogrammen spezifische Gruppen auf.
4. Nach der Einreise in die Schweiz müssen alle Personen, welchen die Schweiz Schutz gewährt, die gleichen Rechte erhalten (finanzielle Unterstützungsleistungen, Integrationsmassnahmen, Unterbringung, Familiennachzug, Reisemöglichkeiten in andere Staaten usw.).
5. Personen, welchen die Schweiz vorübergehenden Schutz gewährt, sollen nach einer bestimmten Zeit ein stabiles Aufenthaltsrecht erhalten.
6. Die Integration soll ab Ankunft gefördert werden. Integration ist kein Hindernis für die Rückkehr ins Herkunftsland, sondern gewährleistet den Erhalt der Bildungs-, der Arbeits- und der Rückkehrfähigkeit.

¹ EKM (2014): Schutzgewährung – Empfehlungen

1 Sicherer Zugang zu Verfahren und Schutz

Die Fluchtrouten, die zu Verfahren und Schutz im globalen Norden führen, sind gefährlich. Häufig verfügen besonders verletzte Menschen zudem nicht über die Ressourcen, um im globalen Norden Schutz zu suchen – sie bleiben vor Ort oder stranden in Nachbarländern. Damit die Flucht gelingt, müssen Schutzsuchende oft grosse Risiken eingehen. Jährlich sterben unzählige Personen bei Wüstendurchquerungen, als blinde Passagiere in Frachtschiffen oder Lastwagen, an Grenzzäunen sowie bei Überfahrten auf seeuntüchtigen Booten über das Mittelmeer oder den Atlantik.

- Um die Risiken zu mindern und Menschenleben zu retten, braucht es sichere Zugangswege zu Schutz (Resettlement, Zugang zu humanitären Visa, Schaffung von humanitären Korridoren usw.).
- Seit 2013 beteiligt sich die Schweiz an Resettlement-Programmen des UNHCR. Aus Sicht der EKM sollen diese Programme auch in Zukunft regelmässig durchgeführt und nicht von der Zahl von spontanen Einreisen abhängig gemacht werden. Zudem soll die Schweiz im Rahmen dieser Programme eine grössere Zahl von Resettlement-Flüchtlingen aufnehmen.
- Das Instrument der humanitären Visa soll weiterentwickelt werden, damit Personen, die in ihrem Herkunftsstaat oder auf der Transitroute akut bedroht sind, besser vor Verfolgung geschützt werden und sicher in die Schweiz einreisen können.
- Humanitäre Korridore, die auf der Flucht Menschenleben schützen, sollen geschaffen werden. Auch sie eröffnen legale Möglichkeiten, um sicher in die Schweiz einzureisen und Schutz zu beantragen.

2 Schutz bei Massenflucht

1998 hat die Schweiz, als Reaktion auf die Fluchtbewegungen im Zuge der Balkankriege, den Schutzstatus S im Gesetz eingeführt. Aktiviert wurde dieses Schutzinstrument jedoch erstmals nach Beginn des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine. Das Schengenvisum eröffnete hunderten Menschen die Möglichkeit, sicher in die EU einzureisen. Rund 70 000 Personen erhielten in der Schweiz vorübergehend kollektiven Schutz, ohne dass sie einen Asylantrag stellen mussten.

Diese Form der Schutzgewährung hat sich bewährt. Der Schutzstatus S ist geeignet, um der flüchtenden Zivilbevölkerung für die Dauer der akuten Gefährdung schnell und pragmatisch Schutz zu gewähren, ohne dass von den Behörden ein ordentliches Asylverfahren durchgeführt werden muss. Eine übermässige Belastung des regulären Asylverfahrens kann so vermieden werden und die Behörden können sich weiterhin mit anderen Schutzanträgen befassen.

- Aus Sicht der EKM ist die flexible Handhabung der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutzstatus S wichtig, denn sie ermöglicht die situative Festlegung

- der Gruppen, die geschützt werden sollen (z. B. den Einbezug von Drittstaatenangehörigen, von Staatenlosen oder von papierlosen Personen, die vor kriegesischen Auseinandersetzungen fliehen usw.);

- der Modalitäten der Familienzusammenführung (volljährige Kinder, Eltern, Grosseltern usw.);

- des Zugangs zu selbstständiger und nichtselbstständiger Erwerbsarbeit;

- der Modalitäten eines Kantonswechsels (beispielsweise, wenn eine Arbeits- oder Lehrstelle oder ein Studienplatz in Aussicht steht);

- der Modalitäten für Reisen in andere Staaten.

- Aus Sicht der EKM muss der Zugang zum regulären Asylverfahren bei einem individuellen Schutzbedürfnis unabhängig von der Gewährung des Schutzstatus S möglich sein.

- Nach Ablauf einer klar definierten Dauer muss der Aufenthalt stabilisiert werden. Diese Stabilisierung muss parallel zur Gewährung der gleichen Rechte erfolgen, die anerkannte Flüchtlinge geniessen.

- Die Integration muss ab der Einreise in die Schweiz gefördert werden (siehe hierzu die Empfehlung «Perspektiven für die Integration»).

3 Einführung eines neuen komplementären Schutzstatus

Wer als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wird, genießt in der Schweiz guten Schutz. Wer nicht politisch verfolgt ist, jedoch aus anderen Gründen in der Schweiz Schutz sucht, ist in einer weitaus unbefriedigenderen Situation. Diese Personen werden nach Ablehnung des Asylgesuchs weggewiesen. Ist ihre Wegweisung jedoch unzumutbar, unmöglich oder nicht zulässig, werden sie im Sinne einer Ersatzmassnahme vorläufig aufgenommen. Die Vorläufige Aufnahme (Status F) stellt dabei keinen eigentlichen Schutzstatus dar, sondern bedeutet lediglich, dass die Wegweisung vorübergehend nicht vollzogen werden kann.

Im Bereich der Integrationsförderung haben sich die Rechte von vorläufig aufgenommenen Personen in den letzten Jahrzehnten verbessert: Die Integrationspauschale wurde erhöht, der Zugang zu Integrationsmassnahmen und zu Bildung und Erwerbsarbeit hat sich verbessert. In anderen Bereichen – z. B. in den Bereichen der Reisefreiheit, des Familiennachzugs oder der Sozialhilfe – bestehen jedoch weiterhin beträchtliche Schwachstellen.

Eine weitere Schwachstelle der vorläufigen Aufnahme ist, dass sie selbst dann die Ablehnung eines Asylantrags voraussetzt, wenn von vornherein klar ist, dass Personen die Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen. Zudem fehlt bei der vorläufigen Aufnahme eine klare Aussicht auf Stabilisierung des Aufenthalts. Die «endlose Vorläufigkeit» hat schwerwiegende psychosoziale Folgen. Zudem ist der Familiennachzug erschwert, und der negative Status der Eltern wird an die Kinder weitergegeben.

- Um die Mängel zu beheben, ist es unerlässlich, dass die Schweiz – parallel zum Flüchtlingsstatus – einen Schutzstatus einführt, welcher den Status F ersetzt. Dieser komplementäre Schutzstatus unterscheidet sich vom Status S durch ein individuelles Anerkennungsverfahren.
- Der neue komplementäre Schutzstatus soll Personen schützen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, die jedoch
 - bei einer Rückkehr aufgrund von Krieg, willkürlicher Gewalt und Folter oder im Rahmen von bewaffneten Konflikten ernsthafte Nachteile erleiden würden;
 - aus humanitären Gründen, bzw. aufgrund von völkerrechtlichen Verpflichtungen, nicht zurückgeschickt werden können;
 - die aus vollzugstechnischen Gründen nicht zurückkehren können.
- Die EKM empfiehlt für den neuen komplementären Schutzstatus folgenden Rahmen:
 - Ein Gesuch um Gewährung des komplementären Schutzstatus kann direkt anstelle eines Asyl-antrags gestellt werden.
 - Der komplementäre Schutzstatus kann aufgehoben werden, wenn die Gefährdung nicht mehr weiterbesteht. Dies führt zu einer betreuten Rückkehr.
 - Nach spätestens sechs Jahren erhält eine Person mit komplementärem Schutzstatus eine reguläre Aufenthaltsbewilligung, da eine Rückkehr nicht mehr zumutbar ist.
- Personen mit neuem komplementärem Schutzstatus sollen grundsätzlich die gleichen Rechte wie anerkannte Flüchtlinge haben. Kantonale Unterschiede (z. B. bei den Arbeitsbewilligungen oder den Härtefallregelungen) sind nicht zulässig.

4 Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft

Es ist die Pflicht des Staates, die Grundrechte der Personen in seinem Hoheitsgebiet zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die Zivilgesellschaft kann den Staat bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht unterstützen.

In jüngster Zeit war in diesem Zusammenhang die Rede von sogenannten «Community Sponsorship Programmen». Sie richten den Blick auf die Teilung der Verantwortung, etwa bei der Unterbringung von Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen. Community Sponsorship Programme können verschiedene Elemente umfassen, etwa die legale und sichere Einreise, geteilte finanzielle und soziale Unterstützung zwischen Regierung und Zivilgesellschaft sowie die Unterstützung im Integrationsprozess.² Der Staat und die Zivilgesellschaft unterstützen sich bei der Schutzgewährung gegenseitig.

Bei der erstmaligen Anwendung des Schutzstatus S zeigte sich, dass zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen bereit sind, sich im Bereich der Aufnahme und Integration von Geflüchteten stärker zu engagieren. Auch Privatpersonen wollten einen Beitrag leisten, beispielsweise, indem sie geflüchtete Personen bei sich unterbrachten.

- Bei der Aufnahme von Schutzsuchenden sollen die staatlichen Akteure das Potenzial der Zivilgesellschaft künftig besser nutzen:

- Dabei soll insbesondere gewährleistet werden, dass die private Aufnahme für alle Schutzsuchenden, unabhängig vom Herkunftsland, ermöglicht werden kann.

- Zudem sollen Konzeption und Vorgehen weiterentwickelt werden, so sollen etwa offene Fragen im Bereich der Kooperation, Zuständigkeit und der gegenseitigen Information geklärt werden.

- Zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure stellen für den Staat eine neue Anspruchsgruppe dar. Sie brauchen geeignete Ansprechstellen und Begleitung.

- Aus Sicht der EKM soll die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Ausgestaltung des Asylsystems künftig insgesamt stärker berücksichtigt werden.

² Siehe hierzu die SEM-Publikation «Komplementäre Zugangswege in die Schweiz» (2022)

5 Hilfe vor Ort und in Transitländern

Die Mehrheit der vertriebenen und geflüchteten Personen lebt im eigenen Land oder in angrenzenden Staaten. Diese Staaten sind – selbst mit Unterstützung durch internationale sowie nichtstaatliche Organisationen – meist nicht in der Lage, allen geflüchteten und vertriebenen Personen die nötige Hilfe zukommen zu lassen. Die Vertriebenen selbst sowie jene Staaten und Organisationen, die in diesen schwierigen Situationen Schutz gewähren können und wollen, sind auf internationale Unterstützung angewiesen.

- Aus Sicht der EKM soll die Schweiz die UNO und andere internationale Organisationen, NGOs sowie Herkunfts- und Transitstaaten bei der Schutzgewährung finanziell, materiell und logistisch stärker unterstützen.
- Sie soll die Wirksamkeit ihrer Hilfe regelmässig überprüfen und sicherstellen, dass die Endbegünstigten tatsächlich die hilfebedürftigen Menschen sind.
- Schweizer Programme zum Schutz in den Herkunfts- und Transitländern sollen weitergeführt und gestärkt werden.

6 Internationale Zusammenarbeit

Angesichts ihrer Mitgliedschaft bei der UNO, des Standorts des UN-Flüchtlingshochkommissariats in Genf und angesichts ihrer humanitären Tradition ist die Schweiz in der privilegierten Lage, Solidarität auch auf globaler Ebene zu fördern – so spielte die Schweiz denn auch bei der Ausarbeitung des UNO-Migrationspakts und im Hinblick auf dessen Implementierung eine wichtige Rolle. Auch die Annahme des UNO-Flüchtlingspakts 2018 und die Einrichtung eines regelmässig stattfindenden Globalen Flüchtlingsforums in Genf sind in dieser Hinsicht wichtige Fortschritte.

- Aus Sicht der EKM muss sich die Schweiz weltweit noch stärker für den Schutz von Menschen auf der Flucht, für eine gerechte Aufteilung der geflüchteten Personen auf die verschiedenen Staaten und für die gerechte Verteilung der Verantwortung engagieren. Sie soll zu diesem Zweck bereits bestehende Asylkooperationen nutzen.
- Um den Schutz entlang der Migrationsrouten und der Transitzone zu verbessern, bedarf es der verbesserten Koordination der internationalen Zusammenarbeit.³
- Eine verstärkte Zusammenarbeit ist aus Sicht der EKM auch mit der Europäischen Union anzustreben. Der Austausch zwischen der Schweiz und der EU zum Schutz der Geflüchteten nach Ausbruch der Ukraine-Krise ist aus Sicht der EKM als Erfolg zu werten. Diese Zusammenarbeit sollte auf weitere Bereiche ausgeweitet werden, etwa auf die Schaffung sicherer Zugangswege zu Schutz, auf die humanitären Visa oder die Schaffung humanitärer Korridore.
- Möglichkeiten, die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene zu vertiefen, bestehen aus Sicht der EKM in unterschiedlichen Bereichen. So müsste die Verteilung der Verantwortlichkeiten gerechter gestaltet werden. Zudem müssten die Bemühungen in den Bereichen des Resettlements, der Relocation oder beim Transfer von Ressourcen und Know-how verstärkt werden.
- Aus Sicht der EKM ist es zudem wichtig, dass die Schweiz sich an den Entwicklungen zum neuen EU-Migrations- und Asylpaket beteiligt und ihre Verantwortung im Bereich der Schutzgewährung wahrnimmt.⁴

³ Siehe hierzu Roger Zetter (2013): Schutz für Vertriebene: Konzepte, Herausforderungen und neue Wege. Studie im Auftrag der eidgenössischen Migrationskommission EKM

⁴ Vergleiche hierzu das EKM-Positionspapier: Ein neuer Rahmen für eine europäische Migrations- und Asylpolitik – Grosse Investition, grosse Verantwortung für die Schweiz

7 Perspektiven für die Integration

Lange Zeit wurde die Integration als letzte Etappe des Asylverfahrens betrachtet und sie wurde erst unterstützt, nachdem Schutzsuchende das teilweise langwierige Verfahren abgeschlossen und einen dauerhaften Aufenthaltsstatus erworben hatten. Jahrelang wurden Personen mit hängigem Asylverfahren oder vorläufig Aufgenommene so davon abgehalten, in eine Ausbildung oder in den Arbeitsmarkt einzutreten.

Mit dem revidierten Asylgesetz entwickelte die Schweiz seit 2019 die Integrationsförderung weiter. Mit der Integrationsagenda Schweiz IAS wurden neue Instrumente geschaffen und die Finanzierung wurde neu geregelt – mit einer deutlich erhöhten Integrationspauschale von 18 000 Franken, die der Bund den Kantonen pro anerkanntem Flüchtling oder pro vorläufig aufgenommenen Person ausbezahlt.

Es ist hinlänglich erwiesen, dass es sich auszahlt, Integrationsmassnahmen frühzeitig zu ergreifen und Personen rasch in den regulären Integrationsprozess zu führen. Die grösstmögliche Wirkung wird mit grossen Anstrengungen zu Beginn des Integrationsprozesses erzielt. Kehren Personen in ihr Herkunftsland zurück, sind frühzeitige Investitionen in die Integration als vorgezogene Rückkehrhilfen zu verstehen.

- Die EKM ist überzeugt, dass die Integration ab Ankunft zu fördern ist, denn sie bedeutet eine Investition in die Stabilisierung der Betroffenen und gewährleistet damit den Erhalt der Bildungs-, Arbeits-, Rückkehr- und langfristigen Integrationsfähigkeit. Die Förderung der Integration schafft damit Perspektiven. Dieses breite Verständnis der Wirkung von Integrationsförderung dient auch der sozialen Kohäsion und der gesamtgesellschaftlichen Integration.

- Die bestehenden Instrumente zur Förderung der Integration gilt es aus Sicht der EKM daher in ein kohärentes Schutzsystem zu integrieren. Alle Personen, welchen die Schweiz (vorübergehenden) Schutz gewährt, müssen Zugang zu den Massnahmen der Integrationsförderung haben.

- Dazu gehört auch die Gewährleistung der Nachhaltigkeit von Investitionen in die Integration. So brauchen etwa Personen, welchen die Schweiz Schutz gewährt und die in eine Ausbildung einsteigen, unabhängig davon, ob der Schutz vorübergehend oder dauerhaft ist, die Garantie, dass der Aufenthalt mindestens bis zum Abschluss der Ausbildung gesichert ist.

Die Empfehlungen der EKM zeigen im Bereich der Schutzgewährung Wege auf, um Personen auf der Flucht besser zu schützen und die Einhaltung der Menschen- und Bürgerrechte zu gewährleisten. Den Rahmen für die Schweiz soll dabei eine kohärente Migrationspolitik bilden, die sowohl innen- wie auch aussenpolitische Ansätze miteinander verbindet.

Obwohl die freiwillige wie auch die erzwungene Migration seit jeher stattfinden, verändern sich Anlass, Form, Richtung und Ausmass. Staaten müssen darum für die damit verbundenen Herausforderungen immer wieder angepasste Lösungen finden.

Immer mehr Menschen müssen fliehen. Kinder, Frauen und Männer werden gezwungen, ihre Häuser, Städte, Dörfer oder das Land, in dem sie sich aufhalten, zu verlassen – um einer Verfolgung, einem bewaffneten Konflikt oder einer Naturkatastrophe zu entgehen.

Die zunehmende Komplexität und Unvorhersehbarkeit von Gewalt, Konflikten und Verfolgung, die globalen Folgen der Klimakatastrophe sowie die ebenso komplexen wie vielfältigen Mobilitätsmuster der Menschen, die durch diese Ereignisse vertrieben werden, stellen die Wirksamkeit gängiger Schutzinstrumente und die Schutzpraxis der Schweiz in Frage. Viele schutzbedürftige Menschen, die heute unterwegs sind, fallen nicht unter die etablierten Schutzkategorien, -standards und -instrumente. Für sie müssen bestehende Schutzinstrumente angepasst und neue entwickelt werden.

Die aussenpolitischen Bemühungen der Schweiz beim Schutz für Menschen auf der Flucht müssen sich an der Achtung der Menschenrechte orientieren. Bei jenen Personen, welchen die Schweiz Schutz gewährt, stehen darüber hinaus die Integration sowie die Stabilisierung des Aufenthaltes im Fokus. Ziel soll ihre Anerkennung als *Citoyens* und *Citoyennes* und ihr Zugang zu sozialen, bürgerlichen und politischen Rechten und Pflichten sein. Nur so kann ihre rechtliche Gleichstellung erreicht und damit die Integration der Migrationsgesellschaft Schweiz gefördert werden.

