

Unterstützung für Personen aus dem Asylbereich beim Familiennachzug in die Schweiz Bedarfserhebung



Mai 2020

Information zur wiedervereinten Familie in der Schweiz (Bild auf Deckblatt)

«Auf der Flucht getrennt»

Biografie, Autorin: Johanna Krapf

Das ist die Geschichte von Joséphine Niyikiza und Désiré Nsanzineza. Die Geschichte erzählt von der Kindheit von Joséphine und Désiré in Ruanda und sie erzählt von ihrer Flucht vor dem Krieg. Die Flucht führte Joséphine und Désiré quer durch mehrere Länder in Afrika. Auf der Flucht heirateten sie und bekamen drei Kinder. Doch dann wurden sie überfallen und verloren einander. Über Umwege gelangten Joséphine, Désiré und die Kinder zu unterschiedlichen Zeitpunkten in die Schweiz und konnten mit Unterstützung des Suchdiensts SRK wiedervereint werden.

Copyright 2020 Schweizerisches Rotes Kreuz, Departement Gesundheit und Integration

Autorinnen: Eliane Zeller, Petra Meyer

Redaktion: Carolin Krauss

Lektorat: Annemarie Schneiter

Fachliche Beratung: Hildegard Hungerbühler und Corinna Bisegger

Titelbild: Roland Blattner 2015

Gestaltung: Graphic & Print SRK

Management Summary

Die Geschäftsstelle des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK)¹ setzt sich im Sinne des Rotkreuz-Grundsatzes der Menschlichkeit für verletzte Personen ein. Diverse Unterstützungsangebote des SRK werden von Personen aus dem Asylbereich nachgefragt, die ihre Angehörigen in die Schweiz nachziehen möchten. Diese treffen dabei auf unterschiedliche Schwierigkeiten.

Rechtlicher Rahmen

Das Recht auf Achtung des Familienlebens ist in zahlreichen internationalen und nationalen Rechtsgrundlagen verankert, unter anderem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR, Art. 12²), in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, Art. 8³) und in der Bundesverfassung (BV, Art. 13 und 14⁴). Gemäss Schweizer Asylgesetz haben anerkannte Flüchtlinge Anrecht auf Familiennachzug, wenn die Familieneinheit bereits vor der Flucht bestand und diese durch die Flucht getrennt wurde. Vorläufig aufgenommene Personen können Familiennachzug nach einer dreijährigen Wartefrist beantragen, wenn sie bestimmte Kriterien erfüllen. In den letzten Jahren sind die Regelungen für Familiennachzug zudem verschiedentlich eingeschränkt worden.

Praktische Hindernisse

Diverse praktische Hindernisse erschweren den Familiennachzug zusätzlich. Dies sind mangelnde Informationen und Unterstützung, lange Prozesse und Wartefristen, Kontaktverlust zu Familienmitgliedern, Dokumentenbeschaffung, Zugang zu diplomatischen Vertretungen und Kosten für Prozess und Reise.

Soziale Faktoren

Familiennachzug bedeutet nicht einfach das Zusammenführen der Familie. Vielmehr ist Familiennachzug ein Prozess, der grob in die drei Phasen vor, während und nach dem Familiennachzug unterteilbar ist. In allen drei Phasen kommt es zu Rollenveränderungen innerhalb der Familien. Wichtig ist auch der Umgang der Familienangehörigen mit der Trennung bzw. Wiedervereinigung. Die Erwartungen der einzelnen Familienangehörigen, der Druck, der auf der als erste eingereisten Person lastet und die Herausforderung der Wiedervereinigung nach jahrelanger Trennung in einer neuen Lebenswelt sind von zentraler Bedeutung.

Umfrage unter Fachpersonen und Direktbetroffenen

Die Erkenntnisse aus einer Umfrage mit verschiedenen Familien und Fachpersonen zum Unterstützungsbedarf von Personen, die Angehörige nachgezogen haben, machen diverse Herausforderungen deutlich. Die Gespräche mit betroffenen Familien und Fachpersonen zeigen, dass sich die Erfahrungen und die Situation der einzelnen Familien während des Familiennachzugs stark unterscheiden, einerseits bedingt durch die Aufenthaltsbewilligung, welche die erste Person in der Schweiz erhielt,

andererseits nach Aufenthaltskanton und zuständiger Betreuungsorganisation. Zudem bestehen die Herausforderungen beim Familiennachzug nicht nur hinsichtlich der Gesuchseinreichung. Die Komplexität einer Familienzusammenführung wird vielmehr bestimmt durch die zeitliche Dauer der Trennung, die Erwartungen der einzelnen Familienangehörigen sowie die Konfrontation mit einer völlig neuen Lebenswelt. Migration und Familiennachzug müssen als ein auf verschiedenen Ebenen herausfordernder Prozess verstanden werden, in dessen Verlauf sich die Familien wieder neu finden und die Rollen, Erwartungen und Pflichten neu definieren müssen.

Für die Familien war insbesondere die Zeit ohne Kontakt zu der sich auf der Flucht befindenden Person sehr belastend. Häufig waren mehrere Fachstellen im Familiennachzugsverfahren involviert und die betroffenen Familienangehörigen wurden von einer Stelle zur anderen weiterverwiesen. Fast alle nachziehenden Familienangehörigen mussten zudem in einen Drittstaat reisen, um den Familiennachzug geltend zu machen, weil es in ihrem Herkunftsstaat keine Schweizer Vertretung gab. Dies stellte eine zusätzliche Belastung dar. Obwohl viele Familien über transnationale Familiennetze verfügten, die beim Aufenthalt im Drittstaat wichtig und hilfreich waren, blieben verschiedene Gefahren und die damit verbundenen Belastungen für die Familienangehörigen bestehen.

Handlungsbedarf und Empfehlungen

Gesetzliche, administrative und finanzielle Rahmenbedingungen (7.1)

- Der Familienbegriff ist im Asylgesetz so anzupassen, dass systematisch auch Familienangehörige berücksichtigt werden können, wenn eine Abhängigkeit (finanziell, physisch, rechtlich, emotional, sozial oder sicherheitstechnisch) besteht.
- Solange dies noch nicht der Fall ist, müssen abhängige Personen für einen Familiennachzug über ein humanitäres Visum eine Einreisebewilligung erhalten.
- Für die Übernahme von Einreisekosten nach bewilligtem Familiennachzug durch die Behörden sollte eine Sozialhilfebestätigung ausreichen ohne zusätzliche Belege.
- Prozesse und Wartefristen der behördlichen Verfahren sind zu vereinfachen und verkürzen.
- Die Regelung des Familiennachzugs für vorläufig aufgenommene Personen ist an jene für anerkannte Flüchtlinge anzupassen.
- Personen, die zwar gemäss Schweizer Recht die Kriterien für Familiennachzug nicht erfüllen, deren Rechte im Zusammenhang mit Familiennachzug gemäss internationalem Recht aber verletzt werden, sollen unentgeltlich rechtliche Unterstützung erhalten können, um ihre Rechte einfordern zu können.

¹ Die Geschäftsstelle des SRK ist Autorin der vorliegenden Bedarfserhebung. Der Einfachheit halber wird im folgenden Text jeweils vom «SRK» gesprochen.

² Art. 12 AEMR: Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen willkürliche Eingriffe oder Beeinträchtigung des Familienlebens.

³ Art. 8 EMRK: Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens.

⁴ Art. 13 und 14 BV: Schutz der Privatsphäre (Achtung des Familienlebens) und Recht auf Ehe und Familie.

Sensibilisierung (7.2)

- Gesellschaft, Politik und Behörden sollten berücksichtigen, dass Familiennachzug nicht nur für das betroffene Familiensystem wichtig, sondern auch für die Aufnahmegesellschaft von zentraler Bedeutung ist. Durch den verweigerten Familiennachzug können zwar wie gemeinhin häufig gerechnet, kurzfristig Kosten gespart werden. Längerfristig stellt es aber für alle einen Mehrwert dar und wirkt sich stabilisierend und positiv auf die Integration aus, wenn auch Personen aus dem Asylbereich mit ihren nächsten Angehörigen zusammenleben können. Es sollten daher vermehrt alle Faktoren – und nicht nur die möglichen negativen finanziellen – berücksichtigt werden.

Information und Beratung (7.3)

- Klare Informationen im Zusammenhang mit Familiennachzug müssen in verschiedenen Sprachen für diverse Zielgruppen (Betroffene, Fachpersonen, Freiwillige) regelmässig aufbereitet, aktualisiert und bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt werden.
- Die Ressourcen von Sozialdiensten und Rechtsberatungsstellen sollten für Unterstützung im Zusammenhang mit Familiennachzug aufgestockt werden.
- Eine einzige Fachstelle sollte die Fallführung übernehmen, damit die Familie während des ganzen Familiennachzugsprozesses über eine zentrale Ansprechstelle verfügt.
- Alle zuständigen Stellen sollten sich noch stärker vernetzen, regelmässig austauschen und Weiterbildungen für Fachpersonen und Freiwillige anbieten.

Unterstützung bei administrativen Abläufen (7.4)

- Während des gesamten Prozesses des Familiennachzugs müssen Personen in der Schweiz aber auch in den Herkunftsländern Unterstützung in administrativen Fragen erhalten können. Dies kann auch durch Freiwillige übernommen werden, die in ihrer Arbeit professionell begleitet werden.

Vorbereitung der Personen in der Schweiz (7.5)

- Menschen in der Schweiz, die Familienangehörige nachziehen möchten, sind durch Beratungsstellen schrittweise im Prozess organisatorisch wie auch emotional zu unterstützen und in ihren aktuellen Fragen zu begleiten.

Vorbereitung und Unterstützung der Personen im Ausland (7.6)

- Auch Angehörige im Ausland müssen die Möglichkeit haben, Informationen über das Familiennachzugsverfahren zu erhalten, um die häufig langen Wartezeiten besser zu verstehen. Hierzu könnten Partnerorganisationen vor Ort beigezogen werden. Besondere Beachtung ist der Begleitung von unbegleiteten Minderjährigen und besonders verletzlichen Personen auf der ganzen Reise bis in die Schweiz zu schenken.

Begleitung der Familie nach Einreise (7.7)

- Dieses Element wird häufig zu wenig beachtet. Professionelle Unterstützung der Familie nach der Einreise der Angehörigen (z. B. sozialpädagogische Familienbegleitung) und solche durch Freiwillige, die auf einem Vertrauensverhältnis basiert, muss für die Betroffenen zugänglich sein.

Familiennachzug als umfassender Prozess (7.8)

- Der Familiennachzug kann zwar in einzelne Schritte eingeteilt, ist aber von zuständigen Stellen als umfassender Prozess zu betrachten und behandeln. Auch das gesamte Familiensystem – über die betroffenen Familienmitglieder hinaus – muss beachtet und wo relevant einbezogen werden.

Dank

Unser Dank geht an die Familien, die sich bereit erklärt haben, mit uns über ihre Erfahrungen und Herausforderungen bei der Zusammenführung der Familie zu sprechen und uns an diesem privaten Thema teilhaben liessen.

Ebenfalls möchten wir uns bei allen Fachpersonen bedanken, die mit uns über die Thematik Familiennachzug diskutiert und mit uns ihre Ideen, Erfahrungen und Handlungsoptionen besprochen haben.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	8
2. Rechtlicher Rahmen	9
2.1. Grundlagen des Völkerrechts	9
2.2. Schweizer Rechtsgrundlagen zu Familiennachzug für Personen aus dem Asylbereich	10
2.3. Exkurs: der Begriff Kernfamilie	12
2.4. Ablauf Familiennachzug	13
3. Praktische Hindernisse für Familiennachzug	15
3.1. Mangelnde Informationen und Unterstützung	15
3.2. Lange Prozesse und Wartezeiten	15
3.3. Kontaktverlust zu Familienmitgliedern	15
3.4. Dokumentenbeschaffung	16
3.5. Zugang zu Vertretungen	16
3.6. Kosten für Prozess und Reise	16
4. Soziale Faktoren	18
4.1. Übersicht Phasen Familiennachzug	19
5. Methodisches Vorgehen qualitativer Teil	21
6. Erkenntnisse	23
6.1. Erkenntnisse aus Gesprächen mit Familien	23
6.2. Erkenntnisse aus Gesprächen mit Fachpersonen	26
7. Handlungsbedarf und Empfehlungen	30
7.1. Rechtliche Grundlagen und praktische Hürden	30
7.2. Sensibilisierung bezüglich Familiennachzug	31
7.3. Information und Beratung in der Schweiz	32
7.4. Unterstützung bei administrativen Abläufen	33
7.5. Vorbereitung der Personen in der Schweiz	33
7.6. Vorbereitung und Unterstützung der nachziehenden Personen im Ausland	34
7.7. Begleitung der Familie nach Einreise	35
7.8. Familiennachzug als umfassender Prozess	37
8. Fazit	38
9. Abkürzungsverzeichnis	39
10. Literaturverzeichnis	40
Management Summary (in English)	42
Management summary (en français)	44

1. Einleitung

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) ¹³ setzt sich im Sinne des Rotkreuz-Grundsatzes der Menschlichkeit seit Jahren für das Recht auf Achtung des Familienlebens besonders von Asylsuchenden und Flüchtlingen ein. Der Beratungsdienst Humanitäre Visa, der Suchdienst, der SRK Asyl- und Flüchtlingsdienst Uri, das Ambulatorium für Folter- und Kriegesopfer SRK und die Rotkreuz-Kantonalverbände sind immer wieder mit Personen aus dem Asylbereich konfrontiert, die von ihren Familienangehörigen getrennt sind. Gründe dafür sind Kriegs- und Krisensituationen sowie rechtliche oder praktische Hürden, die ein Zusammenleben der Familie verunmöglichen. Die Trennung von nahestehenden Personen stellt für die Klientinnen und Klienten des SRK immer eine sehr schwierige und belastende Situation dar.

Um einen besseren Überblick über die aktuelle Situation, Herausforderungen sowie Handlungsoptionen zu erhalten, wurde die vorliegende Bedarfserhebung durchgeführt. Sie richtet sich an interessierte Fachpersonen aus dem Asyl- und Ausländerbereich, speziell auch an zuständige Behörden und NGOs.

Darin wird der Ablauf für die Geltendmachung von Familiennachzug für die Schweiz aufgezeigt und dabei versucht, auf die individuelle, familiäre aber auch soziale Ebene der betroffenen Personen einzugehen. Insbesondere werden die Auswirkungen der Trennung und Wiedervereinigung auf das Familiensystem mit einbezogen. Es werden Herausforderungen vor, während und nach der Familienzusammenführung aufgezeigt und konkrete Handlungsoptionen abgeleitet, damit Familien im Prozess des Familiennachzugs auf administrativer, aber insbesondere auch auf persönlicher, familiärer und sozialer Ebene unterstützt und gestärkt werden. Dabei wird der Familiennachzug auf Familienkonstellationen im Asylbereich beschränkt.

Das zweite Kapitel erläutert die aktuellen rechtlichen Grundlagen für Familiennachzug für Personen aus dem Asylbereich in der Schweiz und die daraus resultierenden Einschränkungen. Zudem wird das Vorgehen für die Beantragung des Familiennachzugs in die Schweiz aufgezeigt.

Im dritten Kapitel werden praktische Hindernisse beim Nachzug von Familien in die Schweiz zusammengefasst dargestellt.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit den sozialen Auswirkungen der Trennung der Familien sowie der anschliessenden Wiedervereinigung auf die Betroffenen wie auch auf die Gesamtgesellschaft.

Im fünften Kapitel wird das methodische Vorgehen der Bedarfserhebung erklärt. Die Auswertungen der Gespräche mit betroffenen Familien und Fachpersonen unter Berücksichtigung des Forschungsstandes und des theoretischen Rahmens werden im sechsten Kapitel vorgestellt. Im siebten Kapitel werden die gewonnenen Erkenntnisse und die daraus abgeleiteten konkreten Handlungsoptionen ausformuliert und im letzten Kapitel in einem Fazit zusammengefasst. ¹⁴

¹³ Die Geschäftsstelle des SRK ist Autorin der vorliegenden Bedarfserhebung. Der Einfachheit halber wird im folgenden Text jeweils vom «SRK» gesprochen.

¹⁴ In der Bedarfserhebung wird das aus Sicht des SRK Wichtigste thematisiert und umrissen. Für die abschliessende Vollständigkeit kann gleichwohl keine Gewähr übernommen werden, insbesondere für die Rechtsprechung, die sich rasch weiterentwickelt.

2. Rechtlicher Rahmen ¹⁵

In dieser Bedarfserhebung wird nur die Situation von Personen aus dem Asylbereich untersucht, die in der Schweiz entweder als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen wurden. Das SRK hat Mandate im Asylbereich, ist häufig mit Anfragen dieser Personengruppe konfrontiert und stellt einen grossen Unterstützungsbedarf fest. Die Möglichkeiten des Familiennachzugs für diese Personengruppe unterscheiden sich teilweise von denen für Drittstaatenangehörige, die über eine ausländerrechtliche Aufenthaltserlaubnis verfügen. Die aktuellen rechtlichen Grundlagen zum Familiennachzug sowie der Ablauf für den Familiennachzug werden in den folgenden Kapiteln erklärt.

2.1. Grundlagen des Völkerrechts

Die nachfolgenden Ausführungen sollen einen kurzen Überblick über den Rahmen des Völkerrechts in Bezug auf die Achtung des Familienlebens im Fluchtcontext geben.

Die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ¹⁶, die von der Schweiz und aktuell 147 weiteren Staaten unterzeichnet wurde, garantiert Flüchtlingen kein Recht auf Familiennachzug. Die Schlussakte der Bevollmächtigtenkonferenz empfiehlt jedoch den nationalen Regierungen die Ergreifung der notwendigen Massnahmen zum Schutz von Familien von Flüchtlingen und konkretisiert dabei, in welcher Hinsicht dies besonders empfohlen ist. Obwohl diese Empfehlung nicht bindenden Charakter hat, wird sie von den meisten Staaten befolgt. Weiter hat auch das Exekutiv-Komitee (ExKom) des UNHCR mehrere Beschlüsse über den Familiennachzug herausgegeben (Motz 2017: 14).

International wird das Recht auf Familienleben von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) in Art. 16 Abs. 3 sowie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR, UNO-Pakt II) in Art. 23 Abs. 1 garantiert. Art. 23 Abs. 1 IPbPR stellt demnach den Schutz des Familienlebens einschliesslich des Interesses an der Familienzusammenführung sicher. Art. 12 AEMR wie auch Art. 17 IPbPR bekräftigen, dass niemand willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in seine Familie ausgesetzt werden darf sowie jede und jeder einen Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen hat. Art. 24 IPbPR befasst sich speziell mit dem Schutz der Rechte des Kindes als solches oder als Familienmitglied (Motz 2017: 15).

Zudem verbietet das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) in Art. 2 jegliche Diskriminierungen von Frauen und demnach auch die Diskriminierung der Frau im Hinblick auf den Familiennachzug. Gemäss dem Ausschuss bedeutet Art. 15 Abs. 4 CEDAW, dass «Wanderarbeiterinnen, die vorübergehend in einem anderen Land leben und arbeiten, [...] die gleichen Rechte wie Männer auf Nachzug ihrer Ehegatten, Partner und Kinder haben [sollten]». Familiennachzugsregelungen sollten weder direkt noch indirekt auf der Grundlage des Geschlechts diskriminierend sein (Motz 2017: 16, 41).

Auch auf die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (KRK) wird in der Rechtsprechung des EGMR immer wieder Bezug genommen. Gemäss Art. 3 KRK ist bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig und somit prioritär zu berücksichtigen. Die Behörden müssen entsprechend diesem Grundprinzip in jedem Fall individuell die besten Interessen des Kindes abklären und gegeneinander abwägen (SEM 2019: 5f). Zu Art. 10 Abs. 1 KRK, der wichtigsten Bestimmung über den Familiennachzug in der KRK, wonach entsprechende Anträge wohlwollend, human und beschleunigt behandelt werden müssen, hat die Schweiz einen Vorbehalt angebracht. Das Schweizer Ausländerrecht verunmöglicht oder erschwert für gewisse Personengruppen und abhängig vom Aufenthaltsstatus den Familiennachzug (SEM 2019: 5). Art. 22 KRK regelt aber als *lex specialis* zu Art. 10 KRK die Situation von Flüchtlingskindern und gilt für die Schweiz (Motz 2017: 17). Weiter ist auch Art. 16 KRK zu nennen, der festhält, dass kein Kind willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie usw. ausgesetzt werden darf und dass das Kind Anspruch auf Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen hat.

¹⁵ Stand Januar 2020.

¹⁶ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

Auf europäischer Ebene ist das Recht auf Achtung des Familienlebens in der EMRK in Art. 8 garantiert. Aus diesem Artikel kann gemäss der Rechtsprechung des EGMR und des Bundesgerichts die positive Verpflichtung folgen, Familiennachzug zu ermöglichen (EGMR, Mubilanzila Mayeka et al. v. Belgium, Nr. 13178/03 vom 12.10.2006, Ziff. 82; BGE 130 II 281 vom 01.06.2004, E. 3.1 f.; BGE 135 I 153 vom 27.03.2009, E. 2.2.4). Dies ist für die Schweiz insbesondere in den Fällen von Bedeutung, wo die daraus fliessenden Ansprüche weitergehen als das Recht auf Familiennachzug nach dem Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG¹⁷) oder Asylgesetz (AsylG) (Caroni et. al., Migrationsrecht, S. 47 f.).

Damit die Geltendmachung von Art. 8 EMRK zulässig ist, müssen nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die nachfolgenden Voraussetzungen erfüllt sein (Caroni et. al. 2014: 47, 228):

- Bestehen einer intakten und tatsächlich gelebten Beziehung
- zu nahen Verwandten,
- welche über ein gefestigtes Anwesenheitsrecht in der Schweiz verfügen.

Ein gefestigtes Anwesenheitsrecht besteht anhand der gewöhnlichen Aufenthaltstitel (Bürgerrecht, Niederlassungsbewilligung oder Rechtsanspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung) (Caroni et. al. 2014: 48). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können sich auch Personen, welche nicht über ein solches gefestigtes Aufenthaltsrecht verfügen, auf Art. 8 EMRK berufen, sofern ihre Anwesenheit in der Schweiz faktisch als Realität hingenommen wird bzw. aus objektiven Gründen hingenommen werden muss (BGER 2C_360/2016 vom 31.01.2017 E. 5.2 ff.; BVGE 2017 VII/4 E. 6.2 m. H.). Das Bundesverwaltungsgericht hat bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen das Bestehen eines solchen faktischen Aufenthaltsrechts und damit die Möglichkeit zur Berufung auf Art. 8 EMRK ausdrücklich bejaht (BVGE 2017 VII/4 E. 6.3).

Anspruch auf Familiennachzug gestützt auf Art. 8 EMRK besteht aber nur, sofern eine umfassende Güterabwägung nach Art. 8 Abs. 2 EMRK ergibt, dass die öffentlichen Interessen die privaten Interessen nicht zu überwiegen vermögen (Caroni et. al. 2014: 47f).

Anlässlich der Interessensabwägung werden gemäss der Rechtsprechung des EGMR unter anderem die folgenden drei Hauptkriterien betrachtet (Motz 2017: 21ff):

- Unfreiwilligkeit der Trennung
- unüberwindbare oder wesentliche Hindernisse für ein Familienleben anderswo
- sofern ein Kind oder Kinder betroffen sind: das Wohl des Kindes/der Kinder

Abschliessend ist festzuhalten, dass der EGMR in den vergangenen 30 Jahren mehrere Kriterien zur Anwendung von Art. 8 EMRK definiert hat, es ist aber immer noch eine Veränderung in seiner Rechtsprechung zu beobachten (Motz 2017: 19).

2.2. Schweizer Rechtsgrundlagen zu Familiennachzug für Personen aus dem Asylbereich

In der Bundesverfassung dienen Art. 13 und 14 dem Schutz der Familie. Die Abgrenzung der beiden Artikel ist nicht abschliessend geklärt. Art. 14 BV (Recht auf Ehe und Familie) wird gemeinhin als Schutz für das Recht auf Gründung einer Familie betrachtet (Kiener 2018: § 15 N 31). Art. 13 (Schutz der Privatsphäre, Achtung des Familienlebens) schützt und garantiert das familiäre Zusammenleben, die Achtung des Familienlebens sowie die persönlichen Kontakte unter den Familienangehörigen. Voraussetzung dafür ist, dass die familiäre Beziehung tatsächlich gelebt wird und diese Beziehungen eine gewisse Nähe aufweisen (Kiener 2018: § 14 N 22 f.).

Zweck des Familiennachzuges ist es, das Familienleben in der Schweiz zu gewährleisten und somit ausländischen Familienangehörigen zu ermöglichen, mit ihrer Familie zusammenzuleben. Die Behörden entscheiden über Erteilung und/oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung für die nachzuziehenden Personen.

¹⁷ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration.

Die Ansprüche oder Möglichkeiten im Zusammenhang mit dem Familiennachzug in die Schweiz hängen vom Status der Person ab, die sich bereits in der Schweiz aufhält. Nachfolgend werden die verschiedenen Stadien der Antragsstellenden erläutert und eingeordnet.

2.2.1. Familienangehörige von Personen mit Ausweis B/Flüchtlingseigenschaft

Für den Familiennachzug für diese Personengruppe kann auf das AsylG zurückgegriffen werden. In Art. 51 AsylG wird ausgeführt:

«Ehegatten von Flüchtlingen und ihre minderjährigen Kinder werden als Flüchtlinge anerkannt und erhalten Asyl, wenn keine besonderen Umstände dagegensprechen.

Wurden die anspruchsberechtigten Personen nach Absatz 1 durch die Flucht getrennt und befinden sie sich im Ausland, so ist ihre Einreise auf Gesuch hin zu bewilligen.»

Entscheidend ist, dass dieser Artikel nur für Familien angewendet werden kann, wenn die Familieneinheit bereits vor der Flucht bestanden hat und die Familie aufgrund der Flucht getrennt wurde.

Personen mit einem Ausweis B und Flüchtlingseigenschaft können somit keine Familienangehörigen gemäss Art. 51 AsylG nachziehen, wenn die Familieneinheit aus anderen Gründen als der Flucht getrennt wurde oder die Familieneinheit in einem sogenannten Drittstaat entstanden ist.

Eine *Trennung durch Flucht* wird durch die Schweizer Behörden oftmals bei einem längeren Aufenthalt der gesamten Familie in einem Drittstaat und der Weiterführung der Flucht zu einem späteren Zeitpunkt durch nur ein Familienmitglied, aberkannt. Für diese Konstellationen des Familiennachzuges gelten die Bestimmungen gemäss Art. 44 AIG und damit auch die Fristen für die Gesuchseinreichung.

Herausforderungen bei der Auslegung der gesetzlichen Grundlagen

Die Definition «Trennung durch Flucht» stellt häufig ein Auslegungsproblem dar. Gemäss Theorie ist eine Flucht abgeschlossen, sobald die Person ihren Herkunftsstaat verlassen hat. Trennt die Familie sich später in einem Drittstaat, wo die ursprüngliche Verfolgung nicht mehr gegeben ist, gehen die Schweizer Behörden davon aus, dass die Trennung nicht mehr durch die Flucht erfolgt ist, sondern die Entscheidung aus freien Stücken getroffen wurde. In der Realität sind viele Familien aber gezwungen, sich während der Flucht – auch wenn dies in einem Drittstaat erfolgt – zu trennen und nur ein Teil der Familie flieht weiter. Gründe dafür können finanzielle sowie auch sicherheitstechnische Aspekte oder z.B. Familienangehörige sein, für welche die Flucht zu beschwerlich wäre. Das SRK ist häufig mit solchen Anfragen konfrontiert, bei denen ein Teil der Familie in einem Drittstaat zurückbleiben musste, sich dort in extrem prekären Verhältnissen befindet und keine Möglichkeit oder Recht auf Familiennachzug zu ihrer Kernfamilie hat.

2.2.2. Familienangehörige von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen oder Personen mit Ausweis F (Art. 85 AIG)

Die Möglichkeit für den Familiennachzug für diese Personengruppe wird im AIG geregelt. Familienangehörige von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen bzw. Personen mit Ausweis F haben die Möglichkeit zu einem Familiennachzug, wenn:

- sie die Wartefrist von drei Jahren (ab Gewährung der vorläufigen Aufnahme) einhalten;
- sie die Fristen einhalten (siehe weiter unten);
- sie mit den nachzuziehenden Personen zusammenwohnen werden;
- eine bedarfsgerechte Wohnung für die gesamte Familie vorhanden ist;
- sie keine Sozialhilfe beziehen;
- sie über die notwendigen Sprachkenntnisse verfügen¹⁸;
- die in der Schweiz wohnhafte Person keine Ergänzungsleistungen bezieht oder wegen des Familiennachzuges beziehen könnte.

Personen mit Ausweis F haben somit keinen Anspruch, sondern die Möglichkeit auf Familiennachzug, wenn sie die genannten Kriterien erfüllen. Die Behörden verfügen über einen grösseren Ermessensspiel-

18 Vorausgesetzt ist der Nachweis mündlicher Sprachkompetenz in der am Wohnort gesprochenen Landessprache auf dem Referenzniveau A1 (Art. 74a Abs. 1 VZAE). Sofern diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, ist die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot, das mindestens zur Erreichung dieses Referenzniveaus A1 führt, gemäss Art. 85 Abs. 7bis AIG in Verbindung mit Art. 74a Abs. 2 VZAE ausreichend.

raum bei der Entscheidung über die Bewilligung. Verschiedene Gründe wie vor allem Rechtsmissbrauch, Gefährdung der öffentlichen Ordnung, strafrechtliche Verurteilungen oder der Bezug von Sozialhilfe, führen dazu, dass die Bewilligung nicht erteilt wird.

Geltende Fristen für das Familiennachzugsgesuch nach AIG

Die Fristen, innerhalb denen ein Gesuch um Familiennachzug gestellt werden kann, sind in Art. 47 AIG festgelegt: Bei Ehegattinnen/Ehegatten, eingetragenen Partnerinnen/Partnern sowie bei Kindern unter zwölf Jahren muss das Gesuch innerhalb von fünf Jahren eingereicht werden. Hingegen beträgt die Frist bei Kindern über zwölf Jahren nur ein Jahr.

Die Fristen laufen ab Erteilung der Bewilligung oder Entstehung des Familienverhältnisses und gelten unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Einzig in Art. 75 VZAE ist eine mögliche Ausnahme aus «wichtigen familiären Gründen» vorgesehen.

Herausforderungen bei der Auslegung der gesetzlichen Grundlagen

Das Kriterium der bedarfsgerechten Wohnung kann je nachdem wie eng dieses ausgelegt wird, eine grosse Belastung darstellen. Muss die Person in der Schweiz für den Familiennachzug bereits eine bedarfsgerechte Wohnung vorweisen können, kann dies eine grosse finanzielle Belastung darstellen, obwohl es noch Monate dauert, bis die Familie einreisen kann.¹⁹ Aufgrund der verschiedenen erheblich erschwerten Voraussetzungen für den Familiennachzug bei vorläufig aufgenommenen Personen, haben viele Betroffene bei unveränderter Gesetzeslage nie die Möglichkeit, Angehörige ihrer Kernfamilie nachzuziehen. Mögliche Gründe dafür sind Krankheiten, Betreuungsverpflichtungen sowie prekäre Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnssektor.

2.3. Exkurs: der Begriff Kernfamilie

Für den Familiennachzug ist der Begriff der Kernfamilie zentral. Die Familienangehörigen, bei denen ein Familiennachzug in Frage kommt, sind gemäss Schweizer Asyl- und Ausländerrecht wie folgt definiert:

- Ehegattin oder Ehegatte
- eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner
- minderjährige Kinder

Für alle weiter entfernt Verwandten muss grundsätzlich auf andere Regelungen wie Humanitäre Visa oder Härtefallregelungen ausgewichen werden. Minderjährige Kinder in der Schweiz können zudem ihre Kernfamilie nicht nachziehen.

Das IKRK spricht sich allerdings dafür aus, dass für den Familienbegriff keine starre Definition angewandt wird, sondern der gesunde Menschenverstand Vorrang haben muss. Der Begriff Familie umfasse alle diejenigen Personen, die sich selbst und die anderen als Teil einer Familie betrachten und die zusammenleben wollen (IKRK 1977: para. 2997).

Nach Auffassung des UNHCR umfasst die Kernfamilie nebst den Ehepartnern, minderjährigen oder abhängigen ledigen Kindern sowie minderjährigen Geschwistern auch adoptierte Kinder, und dies sowohl im Falle einer rechtlichen als auch einer faktischen Adoption. Weiter fallen darunter zum Zwecke der Heirat verlobte Personen, welche in einer gewohnheitsrechtlichen Ehe leben oder aber die in einer langjährigen Partnerschaft sind, inklusive gleichgeschlechtlicher Partnerinnen und Partner. Gemäss UNHCR ist aber die sogenannte Kernfamilie nicht abschliessend bestimmend für den Kreis von Personen, die vom Grundsatz der Einheit der Flüchtlingsfamilie erfasst sind. Aus Sicht des UNHCR sollten vielmehr auch Personen, die in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Flüchtling stehen, in die Familienzusammenführung einbezogen werden. Die Abhängigkeit kann dabei im Hinblick auf die Existenz physisch sein (insbesondere aus wirtschaftlichen Gründen) oder aus psychologischen und emotionalen Gründen bestehen. Personen,

¹⁹ Hinsichtlich des Zeitpunkts des Vorhandenseins einer bedarfsgerechten Wohnung: Gemäss der Rechtsprechung des BVGer kann der gesuchstellenden Person nicht zugemutet werden, dass sie über eine entsprechende Wohnung bereits zum Zeitpunkt der Gesuchstellung verfügt. Es muss aber grundsätzlich möglich sein, dass bei allfälliger Bewilligung des Nachzugs eine bedarfsgerechte Wohnung gefunden wird (vgl. BVGer F-7288/2014 vom 05.12.2016 E. 5.2; BVGer F-2043/2015 vom 26.07.2017 (= BVGE 2017 VIII/4) E. 5.1).

wie alleinstehende Geschwister, Tanten usw. sollten demnach auch für einen Familiennachzug in Betracht kommen, wenn sie im Herkunftsstaat mit der Familieneinheit als Unterhaltsberechtigte zusammengelebt haben oder wenn sich ihre Situation nachträglich so verändert hat (z.B. durch Tod eines Ehepartners, Elternteils oder Ernährers), dass sich eine Abhängigkeit von den Flüchtlingsfamilienangehörigen im Asylstaat entwickelt hat. Weiter sollte dies gemäss dem UNHCR auch für nicht blutsverwandte Personen (wie z.B. Pflegekinder) gelten, wenn sie wie ein Familienmitglied versorgt oder gepflegt werden (UNHCR 2017: 139 f.; UNHCR 1983: para III. 5 (b)).

Auch in Art. 13 Abs. 1 BV und Art. 8 EMRK wird der Familienbegriff heute weit gefasst. Das bedeutet, dass nicht nur die Kernfamilie erfasst ist, sondern auch Beziehungen zu weiteren nahen Verwandten, die für das Familienleben von tatsächlicher Bedeutung sind.

Geschützt ist folglich das de facto bestehende Familienleben. Das bedeutet, die Beziehungen müssen tatsächlich gelebt werden und eine gewisse Intensität sowie Stabilität aufweisen. Hinweise für Stabilität sind dabei unter anderem das Zusammenleben in einem gemeinsamen Haushalt, finanzielle Abhängigkeit, regelmässige Kontakte und die Übernahme von Verantwortung für eine andere Person. Als Grundsatz kann hierzu festgehalten werden: Je weniger eng das Verwandtschaftsverhältnis ist, desto höhere Anforderungen bestehen an den Nachweis der tatsächlich gelebten Beziehung (BSK BV-Diggelmann, Art. 13 N 18).

2.4. Ablauf Familiennachzug

Je nach Aufenthaltsbewilligung der Person in der Schweiz unterscheiden sich nicht nur die Möglichkeiten des Familiennachzuges, sondern auch dessen Ablauf für die Geltendmachung. Die zwei unterschiedlichen Abläufe werden folgend aufgezeigt:

2.4.1. Person in der Schweiz hat Ausweis B Flüchtling, Kriterien gemäss Art. 51 AsylG sind erfüllt

Wie in Art. 51 AsylG aufgeführt, ist der Familiennachzug gemäss diesem Artikel auf Gesuch hin zu bewilligen. Dies bedeutet, dass der Familiennachzug nicht automatisch durch die Behörden eingeleitet wird, sondern durch die anwesende Person in der Schweiz beantragt werden muss.

Das Gesuch um Erteilung der Aufenthaltsbewilligung zwecks Familiennachzug ist direkt an das Staatssekretariat für Migration (SEM) zu stellen.

Das SEM prüft die Angaben im Gesuch und vergleicht sie mit den Informationen aus den Asyldakten der in der Schweiz anwesenden Person. Bei Unklarheiten kann das SEM die entsprechende Schweizer Vertretung im Ausland um weitere Abklärungen bitten oder beauftragen, offene Fragen direkt mit der nachziehenden Person abzuklären. Bei Kindern kann das SEM einen DNA-Test verlangen, um die Familienzugehörigkeit zu prüfen. Die Kosten für den DNA-Test sind durch die Familie zu tragen.

Nach erfolgter Prüfung stellt das SEM der Schweizer Vertretung im Ausland die Bewilligung aus, sodass für die nachziehende Person eine Einreisebewilligung ausgestellt werden kann. Der Flug und die Einreise sind durch die Familie zu organisieren. Für die Unterstützung kann die Internationale Organisation für Migration (IOM) angefragt werden. Die Übernahme der Einreisekosten kann beim SEM beantragt werden.

Nach Ankunft in der Schweiz können die nachgezogenen Personen entscheiden, ob sie ein eigenes Asylgesuch stellen oder ob sie in die Flüchtlingseigenschaft der Person (Familienasyl) in der Schweiz einbezogen werden wollen.

2.4.2. Person in der Schweiz hat Ausweis B Flüchtling, Kriterien gemäss Art. 51 AsylG sind nicht erfüllt oder Person in der Schweiz hat Ausweis F (Flüchtling oder ausländische Person)

Wurden die Ehegattinnen oder Ehegatten der Flüchtlinge und ihre minderjährigen Kinder nicht durch die Flucht getrennt, sondern aus anderen Gründen oder ist die Familieneinheit erst nach der Flucht in einem Drittstaat entstanden, kann Art. 51 AsylG nicht angewendet werden. Das Gesuch muss nach den Kriterien gemäss Art. 44 AIG eingereicht werden. Bei Personen mit einer vorläufigen Aufnahme (Ausweis F) ist Art. 85 AIG zu beachten.

Bei diesen Fallkonstellationen muss die Person, die eine Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zwecks Familiennachzug beantragen möchte, auf einer Schweizer Vertretung im Ausland vorsprechen und das Gesuch persönlich einreichen.

Die Schweizer Vertretung im Ausland wird das Gesuch an die zuständige kantonale Behörde weiterleiten. Die kantonale Behörde prüft das Gesuch, kontrolliert die Unterlagen und überstellt das Gesuch an das SEM. Das SEM entscheidet über das Gesuch und ermächtigt im positiven Falle die Schweizer Vertretung, ein Einreisevisum für die Schweiz auszustellen. Der Flug und die Einreise sind durch die Familie zu organisieren und zu finanzieren. Für die Unterstützung kann IOM angefragt werden. Nach Ankunft in der Schweiz können die nachgezogenen Personen entscheiden, ob sie in die Flüchtlingseigenschaft der Person in der Schweiz einbezogen werden wollen (Familienasyl), oder ob sie ein eigenes Asylgesuch stellen wollen.

3. Praktische Hindernisse für Familiennachzug

Neben den restriktiven rechtlichen Bestimmungen gibt es eine Vielzahl von praktischen Hindernissen, die eine Familienzusammenführung zusätzlich erschweren oder sogar verhindern können. Dies stellt für die Betroffenen eine grosse zusätzliche Belastung dar. Insbesondere der European Council on Refugees and Exiles in Zusammenarbeit mit dem Red Cross EU Office haben diese praktischen Hindernisse erforscht und im Bericht *Disrupted Flight* (2014) dargelegt. Im Folgenden werden die Erkenntnisse und die Erfahrungen des SRK zusammengefasst dargestellt. Das SRK ist häufig mit diesen Problematiken konfrontiert und erhält durch seine Arbeit einen Einblick in die enorm grosse Bedeutung, die solche praktischen Hindernisse einnehmen können, sogar wenn die Kriterien für Familiennachzug erfüllt sind. Praktische Hindernisse können Verfahren um Jahre verzögern und somit die Familie in ihrer Lebenssituation negativ beeinflussen und belasten.

3.1. Mangelnde Informationen und Unterstützung

Fehlen Informationen über die Möglichkeiten der Familienzusammenführungen sowie Unterstützungsangebote, kann dies dazu führen, dass die Vorgaben für den Familiennachzug nicht erfüllt werden, da Gesuche unvollständig oder zu spät eingereicht werden. Die Voraussetzungen sowie das Prozedere für einen Familiennachzug sind sehr komplex und restriktiv. Die Anträge sind in einer Landessprache auszufüllen und auch die Korrespondenz erfolgt in einer Landessprache. Ohne genügend verständliche Informationen und Unterstützung ist es deshalb für Personen, die eine Landessprache nicht ausreichend beherrschen und sich nicht bereits sehr gut mit der Schweizer Bürokratie auskennen, oftmals schwierig oder unmöglich, selbständig ein Gesuch um Familiennachzug einzureichen.

3.2. Lange Prozesse und Wartezeiten

Besonders schwierig gestaltet sich der Familiennachzug bei vorläufig aufgenommenen Personen. Diese müssen drei Jahre warten, bis sie ein Gesuch auf Familiennachzug stellen können. Rechnet man dies mit der Dauer des Asylverfahrens zusammen sowie mit der anschliessenden Dauer für das Gesuch um Familiennachzug, kann es gut zusätzlich zur dreijährigen Wartezeit weitere Jahre dauern, bis die Angehörigen in die Schweiz einreisen können. Zudem müssen sie finanziell in der Lage sein, für die Lebenshaltungskosten der nachziehenden Familie aufzukommen. Sind sie selber krank, traumatisiert oder zuständig für die Kinderbetreuung, sind dies weitere erschwerende Faktoren. Entsprechend schwierig ist es für sie, finanziell unabhängig zu werden. Die Angehörigen im Ausland befinden sich häufig noch in einer Konfliktregion und somit in akuter Gefahr. Auch die Gesundheit der Personen im Ausland kann somit gefährdet sein und Kinder sind generell diejenigen, die am stärksten von der langen Trennung der Familie betroffen sind.

3.3. Kontaktverlust zu Familienmitgliedern

Für die Einreichung eines Gesuchs um Familiennachzug gelten nach AIG bestimmte Fristen. Das Aufspüren von Familienmitgliedern, zu denen auf Grund der Flucht der Kontakt verloren ging, ist jedoch oftmals ein langwieriger Prozess. Familienmitglieder können oft nicht innerhalb der geforderten Frist (bei Ehegatten/ eingetragenen Partnern sowie bei Kindern unter zwölf Jahren innerhalb von fünf Jahren, bei Kindern über zwölf Jahren innerhalb einem Jahr) aufgespürt werden. Die Fristen gelten nicht bei einem Familiennachzug gemäss AsylG.

3.4. Dokumentenbeschaffung

Personen aus Kriegs- und Krisengebieten haben oftmals die Schwierigkeit, an erforderliche amtliche Dokumente für den Familiennachzug zu gelangen und können diese folglich nicht einreichen. Insbesondere Flüchtlinge, die aufgrund des Verfolgungsrisikos keine Möglichkeit haben, sich an die Behörden ihres Heimatlandes zu wenden, haben Schwierigkeiten amtliche Dokumente zu beantragen.

Der Erhalt von offiziellen Dokumenten ist aber auch besonders schwierig, wenn im Heimatstaat der gesuchstellenden Personen Bürgerkrieg oder eine allgemeine Situation von Gewalt herrscht, oder wenn im Land keine offiziellen Dokumente verfügbar sind, da Geburten oder Heiraten nicht offiziell registriert werden. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass amtliche Dokumente von den Schweizer Behörden nicht als solche anerkannt werden.

Die strenge Anforderung, die familiären Bindungen belegen zu können, stellt ein weiteres praktisches Hindernis für die Familienzusammenführung dar. Für Personen, deren Heimatstaat keine Heiratszertifikate ausstellt oder die traditionell geheiratet haben, ist es oftmals unmöglich, ihre Ehegemeinschaft zu belegen. Daneben stellt die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen ein weiteres Hindernis dar. So ist die Auslegung der verschiedenen Arten von Heiraten – z. B. nach Brauch oder in Stellvertretung – aber auch des Begriffs der «gelebten Ehe» in der Praxis sehr unterschiedlich und für betroffene Personen teilweise auch schwierig zu beweisen. Sind Kinder involviert, können als Alternative DNA-Tests durchgeführt werden, die jedoch ein weiteres praktisch aufwändiges und finanzielles Hindernis darstellen. Das SRK macht die Erfahrung, dass die Behörden zunehmend DNA-Tests verlangen.

Personen aus Konflikt- und Kriegsgebieten oder aus Staaten mit schlecht funktionierenden Verwaltungen haben oftmals grosse Schwierigkeiten, an Identifikations- und/oder Reisedokumente zu gelangen. Um in die Schweiz einreisen zu können, benötigen die Personen einen Reisepass oder ein durch die Schweizer Vertretung ausgestelltes Reisedokument. Für ein solches Reisedokument müssen die Personen jedoch zuerst zu einer Schweizer Vertretung im Ausland reisen können. Ebenfalls müssen sich die Personen für den Einlass bei einer Schweizer Vertretung sowie für die Gesuchseinreichung meist ausweisen können.

3.5. Zugang zu Vertretungen

Für die Einreichung eines Gesuchs um Familiennachzug oder spätestens zur Abholung des Visums müssen die nachzuziehenden Familienangehörigen bei einer Schweizer Vertretung im Ausland persönlich vorsprechen. Für viele Personen ist dies mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Oftmals gibt es in den Krisen- und Kriegsgebieten keine Schweizer Vertretung und die antragstellende Person ist deshalb verpflichtet ins Ausland zu reisen, um dort vorzusprechen. Solche Reisen zu einer Schweizer Vertretung im Ausland erfolgen u.U. auf irregulärem Weg, mit Schleppern und sind in der Regel mit hohen Risiken und Kosten verbunden.

Befinden sich die Familienmitglieder selber als Flüchtlinge ausserhalb ihres Heimatstaates, ist es ebenfalls oft schwierig oder gar unmöglich, eine Schweizer Vertretung aufzusuchen. Dies passiert besonders, wenn sich die Flüchtlingslager in abgelegenen Regionen befinden, die Reisefreiheit der Flüchtlinge im Land jedoch durch die jeweilige Regierung eingeschränkt wird (z.B. Sudan).

3.6. Kosten für Prozess und Reise

Familienzusammenführungen sind zudem mit diversen hohen Kosten verbunden. Einerseits sind es Kosten, die rund um das Gesuch, wie zum Beispiel bei der Beschaffung und beim Übersetzen von Dokumenten oder bei der Durchführung von DNA-Tests entstehen, andererseits aber auch Kosten für die Reise zu einer

Schweizer Vertretung und in die Schweiz. Diese hohen Kosten können den Familiennachzug für bestimmte Personen erschweren oder gar verunmöglichen.

Wird der Familiennachzug für anerkannte Flüchtlinge durch das SEM bewilligt, kann die Familie beim SEM die Übernahme der Einreisekosten beantragen. Da es sich um eine «Kann-Bestimmung» handelt, treten hier in der Praxis immer wieder Schwierigkeiten auf. So wird das SRK in den letzten Jahren vermehrt über Fälle informiert, wo das SEM entweder auf das Gesuch hin diverse Zusatzfragen stellt bzw. weitere Unterlagen verlangt, was den Prozess stark verzögert, lange nicht auf die Gesuche antwortet oder die Gesuche ablehnt mit der Begründung, Verwandte oder Bekannte könnten die Kosten übernehmen. Dies führt zu einer hohen Belastung für die Betroffenen, die sich so z. T. stark verschulden müssen. Für vorläufig aufgenommene Personen stellt die Finanzierung der Reisekosten für ihre Angehörigen ein besonderes Erschweren dar. Die öffentliche Hand finanziert diese Kosten nicht und Stiftungen richten ihre Leistungen mehrheitlich nur an Personen mit Wohnsitz in der Schweiz aus.

4. Soziale Faktoren

Diverse Studien und Berichte des SRK und des Rotkreuz-EU Office zeigen auf, welchen gewaltigen Einfluss der Verlust des Kontakts zu Familienangehörigen und das Auseinandergerissenwerden von Familien aufgrund von Flucht und Migration auf die betroffenen Personen, das gesamte Familiensystem und die ganze Lebenssituation jedes Einzelnen hat.²⁰

Insbesondere wenn der Verbleib von Angehörigen ungewiss ist, löst das bei den Betroffenen grosse Verwirrung und Unsicherheit aus. Die Betroffenen haben das Gefühl, sie müssten für sich selbst eine Wahl treffen, was mit den vermissten Personen geschehen ist. Dies kann innerhalb der Familie zu Konflikten führen, da die Vorstellungen darüber auseinandergehen können. Es ist deshalb wichtig, den Angehörigen zu vermitteln, dass sie keine Entscheidung über das Schicksal der vermissten Personen treffen müssen. Ungewissheit und Gefühlsverwirrungen sind für Familien mit vermissten Angehörigen typisch (Windlin und Ballarin 2019). Das SRK macht häufig die Erfahrung, dass es wichtig ist, den Betroffenen Raum zu geben, über die vermissten oder von ihnen getrennten Familienmitglieder sowie über die Auswirkungen dieser Situation auf ihren Alltag zu sprechen. Auch ist es ein Bedürfnis der Betroffenen, sich mit anderen Personen in ähnlichen Situationen auszutauschen. Daneben ist es auch wichtig, dass betroffene Personen möglichst viele Informationen über Suchmöglichkeiten, aber auch gesetzliche Bestimmungen über legale Einreisemöglichkeiten erhalten, um eigene Handlungsoptionen entwickeln zu können (Windlin und Ballarin 2019).

Neben der Ungewissheit über den Verbleib gilt die Hauptsorge der Sicherheit der Familienangehörigen. Besonders im Migrationskontext mit Familienangehörigen in Ländern, in denen Konflikte herrschen, ist die Angst um die dort gebliebenen Verwandten sehr hoch. Auch haben die im Land verbliebenen Angehörigen Vergeltungsmassnahmen zu befürchten, wenn Familienmitglieder in ein anderes Land geflüchtet sind. Der Alltag in der Schweiz oder in einem anderen Ankunftsland wird stark durch diese Sorgen um das Schicksal der Angehörigen beeinträchtigt. Dies kann soweit führen, dass sich die Betroffenen in der Realität, in der sie leben, nicht zurechtfinden können (Windlin und Ballarin 2019).

Auf der familiären Ebene können Konflikte auftreten, da die sozialen Rollen innerhalb der Familie nicht mehr eindeutig verteilt sind. Wird auf die Rückkehr einer Person gehofft, kann eine Neuverteilung der Rollen als Verrat an der vermissten Person empfunden werden. Aus diesem Grund verharren die betroffenen Familien oft in ihrem angestammten Rollengefüge und sperren sich gegen eine Anpassung und Weiterentwicklung ihres Familiensystems. Häufig war es die Aufgabe der Person im Ankunftsland, die Sicherheit der Familie zu gewährleisten. Infolge der Distanz ist dies nun nicht mehr möglich. Das SRK macht die Erfahrung, dass die fehlende konkrete Möglichkeit, die Sicherheit der Angehörigen im Herkunftsland zu garantieren oder legale Wege zu finden, sie zu sich zu holen, einen starken negativen Einfluss auf die Familienmitglieder im Ankunftsland hat. Diese Situation ist enorm belastend und löst Angst und Verzweiflung aus, die schwer zu ertragen sind (Windlin und Ballarin 2019).

Auf der sozialen Ebene verspüren die betroffenen Personen oftmals einen grossen Druck und stehen ihrer Familiensituation machtlos gegenüber. Einerseits wird von ihnen erwartet, dass sie sich in die neue Gesellschaft integrieren, die Landessprache erlernen und eine Arbeit finden. Diese Erwartungen an sie sind zudem auch die reale gesetzliche Voraussetzung, damit sie eine Familienzusammenführung beantragen können. Andererseits wirken sich der familiäre Druck sowie die Ungewissheit und Angst um die Angehörigen im Herkunftsland oder auf der Flucht negativ auf ihre verfügbaren Ressourcen aus. Eine vollständige Konzentration auf das Leben in der neuen Umgebung und die Integration ist ihnen nicht möglich. Diese belastenden Faktoren wirken sich grundsätzlich auch auf die psychische und physische Gesundheit aus. Vielfach leiden die Betroffenen an einer Depression und zeigen unter anderem Schlafstörungen oder Appetitlosigkeit (Windlin und Ballarin 2019).

Generell sind die Personen, die als erstes Familienmitglied in die Schweiz gekommen sind, belastet mit Herausforderungen wie dem Lernen der Sprache, der Adaptation an fremde Organisations- und Umgangs-

²⁰ Z. B. Red Cross EU Office 2014, Windlin und Ballarin 2019.

formen, Diskriminierungserfahrungen und Schwierigkeiten bei der Stellensuche. Personen, welche in der Schweiz ein Asylgesuch gestellt haben, sind zudem teilweise mit Schwierigkeiten in Bezug auf die Unterkunftssituation, die Arbeitsbewilligung und die Ungewissheit bezüglich Aufenthalt in der Schweiz konfrontiert. All dies, was parallel zur Trennung von den Angehörigen auftritt, beeinflusst die gesundheitliche, soziale und finanzielle Situation, aber auch die verfügbaren Ressourcen und Bedürfnisse.

Die Trennung der Familie beeinflusst deren Leben in diverser Hinsicht. So geht trotz der Trennung das Leben für alle Familienangehörigen weiter. Durch die Dauer der Trennung müssen bestimmte Aufgaben in der Familie neu verteilt werden. Es kommt häufig zu Veränderungen in der Aufgaben- und Rollenverteilung innerhalb der Familie, aber auch gegenüber den Angehörigen anderswo. Mit der Wiedervereinigung der Familie müssen diese Aufgaben- und Rollenverteilungen und die, je nachdem, neu entstandenen Rollenverständnisse in der Familie neu definiert und aufeinander abgestimmt werden. Dies kann zu Reibungen und Konflikten innerhalb des Familiensystems führen. Die Familie ist somit auch während und nach der Zeit der Vereinigung grossen Herausforderungen ausgesetzt (Pries 2011:31). Familiennachzug ist demnach nicht einfach das «Wiederzusammenführen der Familie».

Betroffene haben zudem das Bedürfnis nach Anerkennung ihrer Schwierigkeiten. Sie wünschen sich Verständnis für ihre Situation und die damit einhergehenden Folgen. Für die Betreuung und Begleitung von Familienangehörigen ist es zentral, dass die Helfenden eine unterstützende Haltung einnehmen und die erheblichen Auswirkungen auf das Leben der Betroffenen anerkennen. Betroffene Personen dürfen sich nicht scheuen, darüber zu sprechen. Die Familien sollen in der Neu-Definierung der Rollen innerhalb ihres Systems unterstützt werden, damit sie sich aus der lähmenden Situation befreien und sich wieder aktiv in die Gesellschaft einbringen können (Windlin und Ballarin 2019).

Jurt und Roulin (2014: 348) stellen fest, dass der Familiennachzug auch Probleme mit sich bringt, derer sich die Personen erst bewusst werden, wenn der Familiennachzug erfolgt ist. Ein Aspekt kann eine verstärkte finanzielle Belastung sein, die zu persönlichem Stress führen und sich negativ auf das Familienleben auswirken kann. Nach Jahren der Trennung teilen die Familienangehörigen nicht mehr dieselben Erfahrungen miteinander. Familienangehörige, die bereits länger migriert sind, haben sich ein neues Netzwerk aufgebaut, das den nachfolgenden Angehörigen zu Beginn fremd ist. Es kann eine grosse Unsicherheit und Nervosität zwischen den Ehepartnern entstehen. Alle Familienangehörigen müssen akzeptieren, dass sich jede Person auf ihre Weise weiterentwickelt haben kann (Damir-Geilsdorf und Sabra 2018:7). Deshalb sei es zentral, dass Familien nicht nur bei der Vorbereitung und während des Familiennachzugs unterstützt werden, sondern auch der familiäre Integrationsprozess von Eltern und Kindern nach dem erfolgten Familiennachzug begleitet wird (Jurt und Roulin 2014:349).

4.1. Übersicht Phasen Familiennachzug

Die bisherigen Erkenntnisse werden in der folgenden Tabelle zusammengefasst, um einen besseren Überblick zu vermitteln. Die Tabelle wird in die drei Phasen «vor», «während» und «nach dem Familiennachzug» unterteilt. Die einzelnen Phasen werden für eine bessere Übersicht noch in jeweils zwei weitere Phasen aufgeteilt (siehe folgende Tabelle: Übersicht Phasen Familiennachzug). Es sind dies für die Phase «vor»: «Kontakt mit Familie» und «Vorbereitung Gesuch», für die Phase «während»: «Beantragung» und «Einreise» sowie für die Phase «nach dem Familiennachzug»: «Einleben» und «Integration».

Übersicht Phasen Familiennachzug

Grob-Phase	vor		während		nach	
Detail-Phase	Kontakt mit Familie	Vorbereitung Gesuch	Beantragung	Einreise	Einleben	Integration
administrativ	Kontakt vorhanden	Wissen über Voraussetzungen für Familiennachzug	Termin Schweizer Vertretung	Organisation Reise + Kosten	Unterkunft	Schule /Arbeit
	Suchantrag	Formulare ausfüllen		Vorgehen am Flughafen	Versicherungen	
		Dokumente/ Belege organisieren			Sozialhilfe	Gesundheit
					Gesundheit	
					Anmeldung Schule usw.	
rechtlich		Voraussetzungen erfüllen	DNA-Test	Vorgehen Asylgesuch	Aufenthaltsregelung	Integrationsanforderungen erfüllen
		Fristen				
praktisch	Zugang zu modernen Kommunikationsmitteln	Reisemöglichkeit für Einreichung Gesuch	Reise zur Schweizer Vertretung	Ankunft/erste Tage		Soziale Vernetzung
			Kosten für DNA-Test			
			Einreichung Gesuch			
psychologisch	Angst um Familie, Unklarheit schlechtes Gewissen	Druck für Nachzug versus Wunsch Betroffene	Druck für Nachzug	Erwartungen Enttäuschungen, Wut	Nach Jahren der Trennung einander wieder finden	Familienleben
	Druck für Nachzug/ Erfüllung Voraussetzungen/Überforderung für Nachzug	Rolle in Schweiz versus Rolle in Familie	Schwierigkeiten und Druck, die aufgrund finanzieller Fragen entstehen	Verschiedene Realitäten treffen aufeinander	Überforderung der länger anwesenden Person und steigende Erwartungen an sie	Rollenbilder
Erwartungen jedes Familienmitgliedes	Erwartungen jedes Familienmitgliedes	Vorbereitung auf Nachzug/ Rollen	Rollen in Familien		Heimat - Schweiz	
	Rollen-Entwicklungen					
	Enttäuschung, Wut über geflüchtetes Familienmitglied					

5. Methodisches Vorgehen qualitativer Teil

Für den qualitativen Teil der Bedarfserhebung wurde ein exploratives Vorgehen gewählt, um möglichst viele Aspekte des Bedarfs von Familien beim Familiennachzug zu erheben. Einerseits wurden in offenen Interviews Familien zu ihren Erfahrungen beim Familiennachzug befragt. Für die Gespräche wurden Dolmetschende beigezogen. Andererseits wurden Fachpersonen im Rahmen eines ebenfalls offen geführten Telefoninterviews zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen des Unterstützungsbedarfs von Familien befragt. Für die Auswahl der Gespräche wurde versucht, verschiedene Familienkonstellationen, Nationalitäten sowie unterschiedliche Betreuungsstrukturen abzubilden und Fachpersonen mit unterschiedlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Betreuung von Familien zu befragen, um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten.

Die Stichprobe setzt sich wie folgt zusammen:

Mit acht Familien wurden Gespräche zum Familiennachzug geführt.

Vier Familien stammen aus Eritrea. Die jeweils länger anwesende Person in der Schweiz wurde als Flüchtling anerkannt und verfügt über den Ausweis B. Der Familiennachzug wurde vor zwei bis vier Jahren bewilligt. Nachgezogen wurden jeweils die Ehefrauen und Kinder. Alle Familien aus Eritrea wurden beim Familiennachzug durch die Geschäftsstelle des SRK in Uri unterstützt.

Eine Familie stammt aus Sri Lanka. Die länger anwesende Person in der Schweiz wurde als Flüchtling anerkannt und verfügt über den Ausweis B. Da die Heirat mit der Ehefrau nach der Flucht stattfand, wurde der Familiennachzug der Ehefrau gemäss AIG bewilligt. Die Familie beantragte und organisierte den Familiennachzug selber.

Drei Familien stammen aus Syrien. Eine der länger anwesenden Personen wurde als Flüchtling anerkannt und verfügt über den Ausweis B. Die anderen beiden länger anwesenden Personen wurden als ausländische Personen vorläufig aufgenommen und verfügen über Ausweis F. Sie konnten ihre Familien durch die Sonderregelung für syrische Staatsangehörige im Jahr 2015 nachziehen, welche auch Personen aus Syrien mit vorläufiger Aufnahme den Nachzug ihrer Kernfamilie ermöglichte. Die kantonale Rechtsberatungsstelle unterstützte diese Familien bei der Gesucheinreichung.

Neben den Familien wurden mit folgenden Fachpersonen ein Telefon-Interview durchgeführt:

- 6 Sozialarbeitende
- 2 Rechtsanwältinnen
- 1 Rechtsberaterin in einem Bundesasylzentrum
- 2 Koordinatorinnen von Freiwilligen-Angeboten
- 2 Schlüsselpersonen in Gemeinden
- 1 Professorin an einer Fachhochschule für Soziale Arbeit

Bemerkungen zu den Gesprächen

Insbesondere die Befragungen der Familien waren herausfordernd. Einerseits war die Wahl der Dolmetschenden nicht bei jedem Gespräch zufriedenstellend. Andererseits erzählten die Familien trotz Hinweis auf die anonymisierte Verwendung ihrer Informationen nur sehr zögerlich über ihre familiären und persönlichen Herausforderungen nach der Wiedervereinigung. Die Fragen waren teilweise zu schwierig und abstrakt formuliert. Auch fehlte eine Vertrauensbasis zwischen den Befragenden und den Familien, damit sie die teilweise sehr persönlichen Fragen offen beantworten konnten. Zudem war es für gewisse Familien schwierig zu verstehen, weshalb diese Fragen von Bedeutung sind. Nach jahrelanger Trennung und Sorge um die Familienangehörigen rückten die Schwierigkeiten rund um den Familiennachzug mit der Einreise der Familienangehörigen in den Hintergrund.

Für die Kontaktaufnahme mit den Familien wurden verschiedene Institutionen und Betreuungsorganisationen um Hilfe bei der Vermittlung von entsprechenden Familien angefragt. Es sind folglich nur Familien befragt worden, die beim Familiennachzug Unterstützung in unterschiedlichen Gebieten und unterschiedlichem Umfang durch eine Stelle erhielten. Die Familien wurden durch die Vermittlungsperson angefragt, ob sie mit einem Gespräch einverstanden wären. Einige Familien lehnten ein Gespräch ab. Die Gründe hierfür sind nicht bekannt.

6. Erkenntnisse

In den folgenden Abschnitten werden die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit den Familien und Fachpersonen aufgeführt. Für die Auswertungen wurde ein Auswertungsraster erstellt, um Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede in den Aussagen feststellen zu können. Einzelne Aussagen von Familien und von Fachpersonen wiesen darauf hin, dass das Warten auf den Asylentscheid sowie die Ungewissheit über die Dauer und den Ausgang des Asylverfahrens für die in der Schweiz anwesende Person sehr belastend waren. Erste Erfahrungen mit dem neuen beschleunigten Asylverfahren, das seit März 2019 in Kraft ist, deuten darauf hin, dass sich diese Belastung für die Betroffenen etwas entschärft hat. Der Grossteil der neuen Asylverfahren dauert sehr viel kürzer und den asylsuchenden Personen steht von Beginn an eine unabhängige und unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung zur Verfügung. Die Rechtsberatenden und die Rechtsvertretenden gewährleisteten während des Asylverfahrens eine systematische Information und Beratung zu den Möglichkeiten des Familiennachzugs, den notwendigen Dokumenten und Abläufen. Erfüllen die Personen allerdings die Kriterien für Familiennachzug nicht, haben die Rechtsberatungsstellen aus Kapazitätsgründen häufig nicht die Möglichkeit, die Personen für den Familiennachzug weiter zu unterstützen.

6.1. Erkenntnisse aus Gesprächen mit Familien

Die Erfahrungen und die Situationen der Familien während dem Familiennachzug unterscheiden sich stark nach der Lebensrealität der Familien sowie der Aufenthaltsbewilligung, welche die erste Person in der Schweiz erhalten hat, aber auch nach Aufenthaltskanton und zuständiger Betreuungsorganisation. Die zentralen Erkenntnisse der Gespräche mit den Familien werden folgend aufgeführt.

6.1.1. Entscheidung zur Flucht

Alle vier eritreischen Familien besprachen und bereiteten die Flucht des Ehemannes bzw. Vaters nicht innerhalb der Familie vor. Die Männer entschieden über die Flucht und deren Zeitpunkt selber. Die zurückgebliebenen Familienangehörigen informierten sie jeweils während ihres Aufenthalts in Äthiopien oder Sudan und dann bei der Ankunft in Europa. Eine Kontaktaufnahme war zu einem früheren Zeitpunkt oftmals aus technischen Gründen nicht möglich.

Für die in Eritrea verbliebenen Familienangehörigen war diese Zeit der Ungewissheit eine der schwierigsten Phasen der Trennung. Alle Frauen berichteten, dass sie nichts über das Schicksal der Ehemänner wussten. Die Männer erklärten, dass eine Besprechung mit der Familie die Familienangehörigen unnötig in Gefahr gebracht hätte. Zudem konnten sie nicht auf die Familie Rücksicht nehmen, sondern mussten aufgrund ihrer Gefährdungssituation teilweise überstürzt fliehen und zum Zeitpunkt, zu dem es für sie möglich war.

Im Gegensatz dazu wurde die Flucht bei den drei Familien aus Syrien sowie jener aus Sri Lanka zusammen besprochen und teilweise auch vorbereitet. Diese Familien standen während der Flucht des Mannes gegenüber den Familien aus Eritrea mehr miteinander im Kontakt. Aber auch für die zurückgebliebenen Familienangehörigen in Syrien war die Dauer bis zur Einreise der Männer in Europa sehr schwierig und mit grosser Ungewissheit und Ängsten verbunden.

In allen Familien wurden die Absichten zur Flucht nicht mit den Kindern besprochen, teilweise weil die Eltern die Kinder nicht zusätzlich belasten wollten oder weil die Kinder aus Sicht der Eltern noch zu klein waren, um das Vorhaben zu verstehen.

Eine eritreische Mutter meinte, dass einzelne Personen ihre Entscheidung zur Flucht kritischer überdenken würden, wenn sie vor der Ausreise Zugang zu offiziellen und realistischen Informationen hinsichtlich Fluchtweg und Gefahren, aber vor allem auch zu Schwierigkeiten und Lebensumständen nach ihrer Ankunft im Aufnahmeland erhalten hätten.

6.1.2. Information und Beratung in der Schweiz

Alle Familien wurden über die zuständigen Sozialarbeitenden des Sozialdienstes beim Erhalt des Asylentscheides über ihre Rechte und Möglichkeiten zum Familiennachzug informiert und beraten. Die meisten Familien wussten durch Gespräche mit anderen Personen im Asylbereich bereits vorher einiges über die Möglichkeiten für Familiennachzug je nach Asylentscheid. Einige Personen hatten bereits vor oder während der Flucht Kenntnisse über die Möglichkeiten für Familiennachzug in der Schweiz.

6.1.3. Unterstützung bei administrativen Abläufen

Ausser der Familie aus Sri Lanka wurden alle Familien beim Vorbereiten und Einreichen des Gesuchs um Familiennachzug unterstützt. Je nach Kanton und Betreuungsstruktur wurden die Personen durch die Rechtsberatungsstellen unterstützt, oder aber die Sozialarbeitenden vermittelten zwischen den Personen und den Rechtsberatungsstellen. Zu den Rechtsberatungsstellen wurden die Personen durch ihre Sozialarbeitenden verwiesen.

Je nach Betreuungsstruktur (zuständige Organisation, Anzahl Dossier pro Sozialarbeitende, Regelung Wohnsituation usw.) wurden die Familien unterschiedlich bei der Beschaffung diverser Dokumente oder bei finanziellen Fragen unterstützt. So konnten einige Familien einen Vorschuss mittels Ratenabzug an die Sozialhilfe zurückzahlen, andere Familien mussten die finanziellen Mittel selber organisieren und Verwandte und Bekannte um Unterstützung anfragen. Dies stellte für die Familien eine grosse Schwierigkeit dar.

Da für die Familie aus Sri Lanka kein Familiennachzug nach AsylG möglich war, weil die Heirat nach der Flucht stattgefunden hatte, erhielt die Familie keine Unterstützung durch eine kantonale Rechtsberatungsstelle. Das Ehepaar informierte sich beim zuständigen kantonalen Migrationsamt sowie über diverse Internetseiten und reichte das Gesuch selbständig ein. Der Beizug eines Anwalts war für sie aus finanziellen Gründen nicht möglich.

6.1.4. Vorbereitung der Personen in der Schweiz

Alle Familien wiesen darauf hin, dass eine der grossen Herausforderungen und Belastungen die lange Dauer des Asylverfahrens (vor der Neustrukturierung) und die damit verbundene Ungewissheit über den Verfahrensausgang und ihren rechtlichen Status war. Sie hielten fest, dass diese erste Phase in der Schweiz für sie sehr schwierig und eine verlorene Zeit war, in der sie keine Sprachkurse besuchen und nicht arbeiten konnten. Während der Dauer des Asylverfahrens war es mit einer Ausnahme allen Personen in der Schweiz nicht möglich, ihre Familienangehörigen im Ausland finanziell zu unterstützen. Der Person, welche die Familie finanziell unterstützen konnte, war dies aufgrund von kleinen Arbeiten in der Betreuungsorganisation möglich. Diese fehlende Unterstützungsmöglichkeit war für die Ehemänner und Väter in der Schweiz eine grosse Belastung, da sie die Erwartungen der Familie nicht erfüllen und ihrer Rolle als Ernährer der Familie nicht gerecht werden konnten. Die in der Schweiz anwesenden Personen waren sich der existenziell dringend benötigten Unterstützung der Familie bewusst. Dadurch wurde die psychische Belastung noch grösser.

Während die Familien in einem Kanton bereits vor der Einreise der Familienangehörigen nach einer passenden Familienwohnung suchten und diese beziehen konnten, mussten Familienangehörige in anderen Kantonen die ersten Monate nach der Einreise zuerst in einer kantonalen Kollektivunterkunft verbringen. Die Suche nach einer Familienwohnung erfolgte erst danach. Familien, die direkt in die Familienwohnung einziehen konnten, begrüsstes dies sehr. Es vereinfachte den Start in das neue Leben. Dagegen war es für die meisten anderen Familien nicht verständlich, weshalb ihre Familienangehörigen zuerst in eine kantonale Unterkunft einziehen mussten. Dieser Umstand führte zu Unruhen, Missverständnissen und Problemen in den Familien. Zudem erlebten die Familien den Aufenthalt in den kantonalen Unterkünften als schwierig und belastend.

6.1.5. Vorbereitung der nachziehenden Personen im Ausland

Fünf Familien sprachen an, wie gross die Erwartung und der Druck ihrer Familienangehörigen auf sie gewesen waren, dass sie die Familienangehörigen so rasch wie möglich in die Schweiz nachziehen konnten. Die Schwierig-

rigkeit für sie in der Schweiz bestand vor allem darin, ihren Angehörigen zu erklären und sie davon zu überzeugen, dass die lange Verfahrensdauer nicht ihr Verschulden war, sondern die administrativen Hürden und Abläufe in der Schweiz die Ursache der grösstenteils langen Verfahren waren. Sie waren der Meinung, dass es ihnen geholfen hätte, wenn ihre zurückgebliebenen Familienangehörigen über die zuständigen Fachstellen (z.B. Sozialdienste) persönlich über die Verfahrensschritte und Verfahrensdauer informiert worden wären. Zudem hielten sie fest, dass mit dieser Unterstützung ihre grosse Belastung hätte verringert werden können.

6.1.6. Unterstützung im Ausland

Alle Familienangehörigen – mit Ausnahme der Familie in Sri Lanka – mussten in einen Drittstaat reisen, um den Familiennachzug geltend zu machen, da es in ihrem Herkunftsstaat keine Schweizer Vertretung gibt. Im gesamten Prozess wurde diese Etappe insbesondere von den bereits in der Schweiz anwesenden Ehemännern als sehr schwierig und belastend eingestuft. Die Ehemänner in der Schweiz waren sich der Gefahren, denen sie ihre Ehefrauen und Kinder mit dem Gang zu einer Schweizer Vertretung aussetzten, sehr bewusst und dies bereitete ihnen grosse Sorgen.

Alle Familienangehörigen reisten mit Schleppern in die jeweiligen Drittstaaten ein. Sie betonten, wie gefährlich und teuer diese Reise war. In den Gesprächen wurde auch deutlich, wie schwierig die Beschaffung der geforderten Dokumente war. So organisierten sich einige Personen die Dokumente mit Schleppern aus dem Herkunftsstaat, was wiederum eine finanzielle Belastung darstellte. In einem Fall gab es Schwierigkeiten bei der Schweizer Vertretung, da die Papiere nur in Kopien und nicht im Original vorhanden waren und die Person auf Grund sprachlicher Hürden das Problem nicht verstand. Insbesondere die Frauen erzählten von ihrem Unbehagen, sich als Mutter mit Kindern, ohne männliche Begleitung, in einem fremden Land mit einer fremden Sprache zurecht finden zu müssen. Fünf Familien konnten im Drittstaat auf ein Unterstützungsnetz zurückgreifen, da bereits andere Verwandte dort lebten. Diese Unterstützung im Drittstaat war sehr hilfreich und wurde sehr geschätzt. Die Verwandten kannten bereits gewisse Behördengänge, verfügten über minimale Sprachkenntnisse und konnten die neu eingereisten Angehörigen bei den administrativen Schritten unterstützen. Sie halfen den Ehefrauen und Kindern auch eine Unterbringung zu finden und konnten ihnen einen gewissen Schutz gewähren.

6.1.7. Begleitung der Familien nach Einreise

In den Gesprächen äusserten sich die Familien sehr wenig zu familiären Problemen. Alle hielten jedoch fest, dass sie glücklich und dankbar seien, mit ihren Angehörigen in der sicheren Schweiz wiedervereint zu sein. Die Frage nach Unterstützungsangeboten für die Familie wurde nicht konkret beantwortet. Vielmehr würden keine spezifischen Unterstützungsangebote für Familien benötigt, sondern mehr Unterstützung bei der Suche einer Arbeit oder beim Erlernen der Sprache. Auch ein umfassenderes Betreuungsangebot für die Kinder wurde oftmals erwähnt. Insbesondere der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu einer Stelle mit genügend Erwerbseinkommen, um von der Sozialhilfe unabhängig zu sein, wurden als Probleme genannt. So sei es für die Eltern sehr schwierig, mit dem geringen Einkommen oder wenn sie Sozialhilfe beziehen, ihre Kinder in der reichen und sehr teuren Schweiz grosszuziehen und die Erwartungen der Kinder zu erfüllen. Die Befragten erwähnten in diesem Zusammenhang jedoch keine familiären Probleme, sondern wiesen auf die Schwierigkeit des Spracherwerbs sowie eine Arbeit zu finden hin. Für ihre Kinder wünschten sich die Eltern mehr Unterstützung in der schulischen Integration, damit die Kinder später ein erfolgreiches und glückliches Leben in der Schweiz führen und wirtschaftlich unabhängig sein könnten.

Ein Familienvater aus Eritrea schätzte die Besuche einer freiwilligen Person über längere Zeit und das Vertrauensverhältnis, das sie aufbauen konnten, sehr. Durch den Austausch mit der freiwilligen Person hätte er seine Erwartungen und seine Haltung gegenüber seinen Kindern und seiner Ehefrau reflektieren und seine Erwartungen an seine Kinder den Gegebenheiten in der Schweiz anpassen können. Zudem könnte die Familie mit dieser freiwilligen Person über alle Fragen und Themen sprechen. Neben Hausaufgabenhilfe könnten auch Themen wie Probleme in der Schule, Taschengeld oder Ausgang der Jugendlichen diskutiert werden.

Das gut ausgebildete Ehepaar aus Sri Lanka wünschte sich dagegen mehr Hilfe und Klarheit bei der Anerkennung von ausländischen Diplomen und Unterstützung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und bei der beruflichen Vernetzung.

Für die Familien mit F-Ausweis ist es sehr schwierig, ihren Kindern alle Fragen rund um die rechtlichen und finanziellen Einschränkungen auf Grund der vorläufigen Aufnahme zu beantworten. Selber mit dem Aufenthaltsstatus nicht zufrieden, seien sie mit den zusätzlichen Fragen der Kinder überfordert und wüssten nicht, wie sie den Kindern erklären sollten, weshalb die Familie zum Beispiel nicht in die Ferien ins Ausland fliegen könne oder weshalb ihre finanziellen Mittel sehr eingeschränkt seien.

Eine Person mit vorläufiger Aufnahme würde gar anderen Familien raten, nicht in die Schweiz, sondern in ein anderes europäisches Land zu reisen. Ein Familienvater verdeutlicht dies, indem er sagt: «Ich bin aus dem Gefängnis geflohen, doch nun mit meinem Status in der Schweiz wieder im Gefängnis gelandet.»

6.2. Erkenntnisse aus Gesprächen mit Fachpersonen

Die Gespräche mit den Fachpersonen in unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen zeigen einerseits verschiedene Lücken in der Unterstützung von Familien auf und weisen andererseits auf Spannungsfelder hin, die bei der Begleitung und Beratung von Familien mit zu berücksichtigen sind. Im Folgenden werden die Erkenntnisse aufgeführt.

6.2.1. Information und Beratung in der Schweiz

Alle Fachpersonen gaben an, dass sie Familien beraten und über die Möglichkeit von Familiennachzug informieren, bzw. die Familien auf entsprechende Beratungsangebote hinweisen. Eine Beratungsstelle, die alle Bedürfnisse der Familien und sowohl soziale, psychologische als auch rechtliche Fragestellungen mit ihrem Angebot abdecken würde, gebe es zurzeit nicht. Einzelne Fachpersonen wünschten sich eine solche interdisziplinäre Stelle. Einige hielten fest, dass die Beratung und Begleitung im Familiennachzugsverfahren nur dann zielführend sei, wenn der zuständige Sozialdienst mit der Fallführung und Koordination beauftragt werde und die dazu notwendigen Ressourcen und Kompetenzen erhalte. Wegen der hohen Fallbelastung würden den Sozialdiensten heute jedoch vor allem die zeitlichen Ressourcen sowie auch das notwendige juristische Fachwissen für eine fachlich optimale und zeitlich effiziente Umsetzung dieses Auftrags fehlen. Dies führe häufig dazu, dass Ratsuchende von einer Stelle zur anderen weiterverwiesen oder aber selbständig bei verschiedenen Stellen mit ihrem Anliegen gleichzeitig vorstellig würden, in der Hoffnung das Verfahren damit zu beschleunigen.

Ein weiterer Handlungsbedarf bestehe in der dringend notwendigen Information und Sensibilisierung der Behörden über integrationsfördernde und integrationshemmende Auswirkungen des Familiennachzugs. Die Befragten wiesen auf die zentrale Rolle hin, welche die Familie hinsichtlich einer möglichst störungsfreien und gelingenden sozialen und wirtschaftlichen Integration innehatte.

Die Rechtsberaterin aus dem Bundesasylzentrum wies auf das neue Asylverfahren hin. Demnach würden die Asylsuchenden bereits im ersten Beratungsgespräch von den Rechtsberatenden und Rechtsvertreterinnen auf ihre im Herkunfts- oder Drittstaat zurückgebliebenen Familienangehörigen angesprochen. Zudem würden sie auf die Wichtigkeit zu Angaben zu Heiratsdokumenten und Geburtsurkunden von Kindern hingewiesen, verbunden mit der Aufforderung fehlende Dokumente, wenn möglich zu beschaffen, weil sie im Falle eines Familiennachzugs von grosser Bedeutung seien. Zudem hielt die Rechtsberaterin fest, dass mit dem neuen Asylverfahren eine systematische Information und Beratung über Möglichkeiten und Verfahrensfragen des Familiennachzugs eher gewährleistet seien.

6.2.2. Unterstützung bei administrativen Abläufen

Alle Fachpersonen hielten fest, dass die Familien im Zusammenhang mit den Gesuchen um Familiennach-

zug insbesondere eine Unterstützung beim Zusammentragen aller erforderlichen Dokumente und beim Verfassen der Gesuche benötigen würden. Bei einer Vielzahl der Gesuche würde um Ergänzungen von Behördenseite nachgefragt. Drei der befragten Sozialarbeitenden hielten zudem fest, dass sie als Ansprechpersonen und Verbindungsstellen zu den betroffenen Schweizer Vertretungen im Ausland dienen würden. Zudem würden alle Sozialarbeitenden anerkannte Flüchtlinge bei der Eingabe von Finanzierungsanträgen für die Reisekosten der nachzuziehenden Familienangehörigen unterstützen, da sie bei Sozialhilfeabhängigkeit grundsätzlich Anspruch auf die Übernahme der Reiskosten hätten. Die Befragten machten dabei die Erfahrung, dass die Beantwortung der Finanzierungsanträge oft sehr lange dauert und häufig mit vielen Rückfragen seitens Bundesbehörde verbunden sei. Dies könne dazu führen, dass die Familie ihren Flug antreten müsse, bevor die Bestätigung der Übernahme der Reisekosten vorliegen würde.

Auch erwähnt wurde die schwierige Beschaffung der erforderlichen Dokumente und die damit verbundenen hohen Kosten als grosse Herausforderung für die Familien. Teilweise würden Dokumente (Geburtsurkunden, Heiratsurkunden usw.) von Seiten der Schweizer Behörden verlangt, die für die Familien praktisch unmöglich zu beschaffen seien. Insbesondere für anerkannte Flüchtlinge, die durch die Kontaktaufnahme mit ihren heimatlichen Behörden ihren Status gefährden würden, sei die Beschaffung der Dokumente sehr schwierig und aufgrund der Verfolgung auch risikobehaftet. Einzelne Fachpersonen erwähnten, dass die Behörden immer öfter einen DNA-Test für die nachzuziehenden Kinder einfordern würden. Dies sei, wenn überhaupt möglich, sehr zeitaufwändig und verursache zusätzliche Kosten, die nicht übernommen würden.

6.2.3. Vorbereitung der Personen in der Schweiz

Alle Fachpersonen waren sich einig, dass eine Vorbereitung auf mögliche strukturelle und persönliche Veränderungen der Beziehungen in der Familie sowie auf die möglicherweise veränderten Rollen in der Familie zwar sehr zentral, aber aus unterschiedlichen Gründen schwierig umzusetzen sei. Zwei Befragte wiesen auf das Problem hin, dass das Sozialhilfegesetz sowie die Ausgestaltung der asylrechtlichen Rahmenbedingungen von den Kantonen unterschiedlich umgesetzt würden. Dies bedeute, dass die Aufträge an die involvierten Fachstellen von Kanton zu Kanton unterschiedliche Aufgaben für die Fachpersonen und Angebote für die Hilfesuchenden beinhalten würden. Das führe z. B. dazu, dass in einem Kanton bereits vor der Ankunft der Familie die Betroffenen bei der Suche nach geeignetem Wohnraum durch den Sozialdienst unterstützt würden und die Wohnungen bei der Ankunft der nachgezogenen Personen bezugsbereit seien. Dies erleichtere die Familienvereinigung sehr. In anderen Kantonen würden die nachgezogenen Familien zuerst in einer Kollektivunterkunft platziert und seien bei der Wohnungssuche auf sich alleine gestellt. Dies belaste die Wiedervereinigung in der Schweiz massiv.

Oftmals würden die Personen in der Schweiz von der Annahme ausgehen, dass dann alles gut sei, wenn die Familie in der Schweiz endlich wiedervereint sei. Eine Auseinandersetzung mit der neuen Situation, z. B. mit veränderten Rollen, Erwartungen und den damit verbundenen Herausforderungen sei den Personen im Voraus oft nicht möglich – sei es aus emotionalen oder kognitiven Gründen. Einerseits seien sie von vielen administrativen und organisatorischen Angelegenheiten absorbiert und andererseits mit den Gedanken häufig bei Schwierigkeiten und Risiken betreffend die Situation im Herkunftsstaat und die bevorstehende Ausreise in den Drittstaat. Die meisten Fachpersonen vertraten deshalb die Meinung, dass eine Vorbereitung der hier anwesenden Person mit Ausnahme von strukturellen Fragen wie z.B. Wohnungssuche und einrichtung sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich sei. Zudem könnten Betroffene ein Gespräch über bevorstehende Herausforderungen als Unterstellung empfinden. Eine Person hielt es für ein falsches Vorgehen, mögliche Situationen und Schwierigkeiten, die von unterschiedlichen Familienangehörigen ausgehen könnten, mit einer einzigen Person dieses Familiensystems vorbesprechen zu wollen.

6.2.4. Vorbereitung der nachzuziehenden Personen im Ausland

Neben der Vorbereitung der bereits in der Schweiz anwesenden Person wurde auch auf die Wichtigkeit der Vorbereitung der nachzuziehenden Personen im Herkunftsstaat hingewiesen. Diese Vorbereitung sei insbesondere wichtig, um den oftmals immensen Druck, der auf den Personen in der Schweiz laste, zu

verringern. Drei Sozialarbeitende erwähnten, dass sie wenn möglich mit den Familienangehörigen im Herkunftsstaat per Skype oder ähnlichen Programmen sprechen würden. Für die Verständigung würde bei Bedarf eine dolmetschende Person organisiert. Die Vorbereitung der nachziehenden Personen im Herkunftsstaat solle neben der Information über das Vorgehen und die mögliche Dauer des Familiennachzugs-Prozesses sowie möglichen Herausforderungen auf der Reise auch Informationen über das Leben im Aufnahmeland, zum zukünftigen Wohnort und zu geografischen Besonderheiten beinhalten. Sehr hilfreich und wichtig seien auch Informationen über notwendige Dokumente, die eine Einschulung, Ausbildung oder Diplomanerkennung für eine spätere Eingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern könnten.

Die Vorbereitung der nachziehenden Personen sei jedoch sehr schwierig. Die meisten Fachpersonen waren der Ansicht, dass trotz Erzählungen und Erklärungen das Leben sowie die Erwartungen und z.B. die hohen Leistungsanforderungen und die für Geflüchtete häufig sehr prekären finanziellen Verhältnisse in Europa nicht verständlich übermittelt werden könnten. Deshalb geben einzelne Sozialarbeitende der Vorbereitung der nachziehenden Personen weniger Priorität.

6.2.5. Unterstützung im Ausland

Vier Fachpersonen wiesen auf die Gefahren, Risiken und Kosten für die Familienangehörigen hin, die in einen Drittstaat reisen müssten, um den Familiennachzug geltend zu machen, weil es in ihrem Herkunftsstaat keine Schweizer Vertretung geben würde. Die meisten Personen, bei denen es sich grösstenteils um Ehefrauen und minderjährige Kinder handelte, seien dabei auf Schlepper angewiesen. Die Fachpersonen sprachen den dringenden Bedarf an Organisationen und Unterstützungsstrukturen in den Herkunfts- und Drittstaaten an, mit denen die betroffenen Personen vernetzt werden könnten, um unter dem Schutz einer internationalen Organisation in den Drittstaat zu reisen. Auch der Aufenthalt im Drittstaat sei mit Schwierigkeiten und Risiken verbunden. Auch hier wären wiederum Unterstützungsstrukturen in den Drittstaaten wichtig und hilfreich. Es bestehe zudem Unterstützungsbedarf bei der Beschaffung von Papieren, bei der sprachlichen Verständigung mit den Behörden und auch bei der Suche einer sicheren und kostengünstigen Unterkunft, da sich der Aufenthalt über mehrere Wochen bis Monate hinziehen könne. Vor dem Hintergrund von weit verbreiteten transnationalen Familiennetzwerken bestätigten Befragte, dass viele Familien über familiäre oder andere soziale Kontakte in Drittstaaten verfügen, die ihre Angehörigen bei den administrativen Schritten, bei der Papierbeschaffung und bei der sprachlichen Verständigung unterstützen würden. Häufig würden diese Personen in Drittstaaten jedoch in prekären Verhältnissen leben und deshalb für ihre Dienste Gelder von der Familie verlangen, was wiederum die Familienangehörigen in der Schweiz zusätzlich finanziell belastete.

Des Weiteren wurde betont, dass besonders verletzbare Personen wie z.B. unbegleitete Minderjährige oder alleinstehende Frauen mit kleinen Kindern und medizinischen Problemen während der Reise durch eine Organisation begleitet werden sollten. In einem Fall konnte eine Mutter mit ihren fünf Kindern auf dem Flug in die Schweiz durch IOM begleitet werden, was sehr entlastend und hilfreich war. In begründeten Fällen sind Begleitungen durch Fachpersonen oder Organisationen möglich und können von den Behörden finanziert werden.

6.2.6. Begleitung der Familien nach Einreise

Alle Fachpersonen machten die Erfahrung, dass die Familien nach der Wiedervereinigung höchst selten mit persönlichen Schwierigkeiten zu ihnen gelangen oder erst dann, wenn die Probleme bereits am Eskalieren waren. Sozialdienste und Fachpersonen würden meistens erst durch externe Meldungen von z.B. Schulen, der Nachbarschaft oder der Polizei über bestehende Schwierigkeiten im Familiensystem informiert. Die Gründe dafür seien vielfältig. Generell wollten die meisten Menschen nicht offen über Probleme und Schwierigkeiten reden, die sie im familiären und privaten Raum erleben. Hinzu kämen Schamgefühle, Versagensängste, Angst vor Konsequenzen oder Stolz. Auch jene Fachpersonen, die im freiwilligen Bereich tätig sind, bestätigten, dass sie erst dann Einblick in bestehende Konflikte und persönliche und familieninterne Schwierigkeiten erhalten würden, wenn es ihnen gelungen sei, eine Beziehung und ein Vertrauensverhältnis zur Familie aufzubauen. Gleichzeitig komme es oft vor, dass sich Ehepartner nach einem

Familiennachzug trennen würden. Es wurden unterschiedliche Vorschläge gemacht, mit welchen Massnahmen und in welchem zeitlichen Rahmen die Familien nach der Zusammenführung unterstützt werden und ob diese Angebote obligatorisch oder freiwillig sein sollten. Einige Fachpersonen würden obligatorische Beratungsgespräche im ersten Jahr bei einer Fachstelle als zielführend einschätzen. Eine Person empfiehlt obligatorische Familienkurse im Rahmen von Sensibilisierungs- und Präventionsprogrammen mit Inhalten zum Umgang mit unterschiedlichen Erwartungen, Pflichten und Herausforderungen. Diese Gespräche und Kurse sollen unter anderem Informationen zu verschiedenen Fachstellen vermitteln, an die sie sich Betroffene bei Bedarf wenden könnten. Wiederum andere waren der Meinung, dass solche Angebote freiwillig sein sollten, denn nur auf freiwilliger Basis seien die Personen offen für die Aufnahme von Informationen und Beratung.

Besuche bei den Familien zuhause seien sehr wichtig und hilfreich, um in das gesamte Familiensystem Einblick zu erhalten. Darüber, wie diese Besuche durchgeführt werden sollten, ob freiwillig oder obligatorisch, in welchem zeitlichen Rahmen und ob diese Besuche durch professionelle oder freiwillige Personen zu gewährleisten wären, gingen die Meinungen auseinander. Ein Sozialarbeiter vertrat die Meinung, dass alle Familien in den ersten Monaten analog zu einer sozialpädagogischen Familienbegleitung durch Fachpersonen begleitet und unterstützt werden sollten, vorausgesetzt, sie wären damit einverstanden. Die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen klären mit der Familie individuell ab, welche Unterstützung und in welchem Umfang sie diese benötigen. Unter Einbezug des gesamten Familiensystems werden gemeinsam Lösungs- und Bewältigungsstrategien erarbeitet und umgesetzt. Diese zwar zeitlich befristete, aber professionelle Familienbegleitung würde allerdings zusätzliche finanzielle Ressourcen erfordern.

Die Befragten schätzten unterschiedlich ein, wie die betroffenen Familien diese engen Familienbegleitungen bei sich zuhause empfinden: die einen würden sie als unerwünschten Eingriff in die Privatsphäre und als Bevormundung empfinden, während andere Familien diese Hilfsangebote als willkommene Unterstützung bei der Bewältigung ihres neuen Alltags erleben. Es sei wichtig, dass solche Familienbegleitungen möglichst zeitnah zur Einreise der Familienangehörigen erfolgten und auf die individuellen Bedürfnisse der Familien abgestimmt seien. Ein Rückfragen in gewissen Zeitintervallen und über eine längere Zeitdauer wurde durch die Fachpersonen als zentral bewertet, damit die Familien sich nicht vergessen und sich selber überlassen fühlten.

Einige sahen zudem einen grossen Bedarf in der Abklärung (Früherkennung) und Begleitung von Kindern und Jugendlichen mit einem Fokus auf Trauma-Arbeit und Unterstützung bei der schulischen und sozialen Integration, da Kinder und Jugendliche über 12 Jahren besonders herausgefordert seien.

Eine Befragte fasste die Herausforderungen einer familiären Wiedervereinigung in der Schweiz wie folgt treffend zusammen: «Die Familien müssen sich neu kennenlernen».

7. Handlungsbedarf und Empfehlungen

Die Erkenntnisse aus der Zusammenstellung des rechtlichen Rahmens, der praktischen Hindernisse, der sozialen Faktoren sowie der durchgeführten Gespräche zeigen Handlungsbedarf und Optimierungsmöglichkeiten in der Unterstützung von Personen aus dem Asylbereich beim Familiennachzug auf. Diese werden in den folgenden Kapiteln dargelegt.

7.1. Rechtliche Grundlagen und praktische Hürden

Im Teil zu den rechtlichen Grundlagen und zu den praktischen Hürden wurden diverse Punkte aufgezeigt, welche den Familiennachzug stark erschweren oder gar verunmöglichen. Auch die Fachpersonen und die Direktbetroffenen wiesen verschiedentlich auf diese Punkte hin. Dies hat nicht nur einen gravierenden negativen Einfluss auf die betroffenen Familiensysteme, sondern auch auf die gesamte Gesellschaft.

Das SRK sieht daher den folgenden Handlungsbedarf:

– Familienbegriff

Das SRK setzt sich dafür ein, dass beim Familiennachzug über den Begriff der Kernfamilie – Ehepartner und minderjährige Kinder – hinausgegangen wird und dass systematisch auch andere Familienangehörige berücksichtigt werden, wenn eine Abhängigkeit besteht. Um eine Abhängigkeit zu definieren, sollen nicht nur finanzielle und physische Aspekte berücksichtigt werden, sondern auch rechtliche, emotionale, soziale und Sicherheitsfaktoren (RC EU Office 2014: 11). Befindet sich ein unbegleitetes Kind in der Schweiz und ist dessen Kernfamilie in einer prekären Situation im Ausland, ist es zudem im übergeordneten Interesse des Kindes, mit ihr vereint zu werden, muss dieser die Einreise in die Schweiz ermöglicht werden.

– Familienasyl und Trennung durch die Flucht

Die Auslegung der Formulierung «durch die Flucht getrennt» im Art. 51 Abs.4 AsylG soll der Realität angepasst werden. Eine Flucht ist häufig nicht mit dem Verlassen des Heimatlandes abgeschlossen. Oft befinden Personen sich in derart prekären Situationen, erhalten keinen legalen Aufenthaltsstatus im Erstfluchtland und müssen daher ihre Flucht fortsetzen. Daher sollen Familien auch als durch die Flucht getrennt anerkannt werden, wenn diese sich aufgrund dieser Zustände gezwungen sehen, nach dem Verlassen des Herkunftslandes ihre Flucht getrennt weiterzuführen.

– Personen mit vorläufiger Aufnahme

Das SRK spricht sich bereits seit Jahren gegen die dreijährige Wartefrist für vorläufig Aufgenommene aus. Auch als problematisch beurteilt das SRK die schwer zu erfüllenden finanziellen Voraussetzungen. Dies widerspricht dem Geist der Genfer Flüchtlingskonvention sowie dem Rotkreuzgrundsatz der Menschlichkeit, aber auch dem Recht auf Achtung des Familienlebens und des Kindeswohls diametral. Das SRK regt an, die Regelung des Familiennachzugs bei vorläufig aufgenommenen Personen demjenigen von nach dem Asylgesetz anerkannten Flüchtlingen anzugleichen. Genau wie Flüchtlinge auch, wurden viele vorläufig Aufgenommene (z.B. die aus Bürgerkriegen Geflüchteten) unfreiwillig von ihrer Familie getrennt. Die im Gesetz enthaltenen Einschränkungen des Familiennachzugs (dreijährige Wartefrist und finanzielle Voraussetzungen, die schwer zu erfüllen sind), erschweren unverhältnismässig oder verunmöglichen das Recht der Betroffenen auf Ausübung des Rechts auf Familienleben.

– Strategische Prozessführung

Strategische Familiennachzugsgesuche sollen bis vor internationale Gremien weitergezogen werden. Dies in Konstellationen, bei denen ein Gesuch auf nationaler Ebene die Kriterien zwar nicht erfüllt, wo aber das Recht auf Achtung des Familienlebens durch internationale Gesetzestexte geschützt ist, welche auch für die Schweiz verbindlich sind. Die Betroffenen sollen dafür unentgeltlich rechtliche Beratung und Vertretung erhalten können. Diese Möglichkeit ist in der aktuellen Situation besonders wichtig, wo die Schweizer

Gesetzgebung betreffend Familiennachzug stetig weiter eingeschränkt wird und die finanziellen Ressourcen von Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende gekürzt werden.

– **Übernahme der Einreisekosten**

Das SRK fordert eine pragmatische Lösung für die Übernahme der Einreisekosten durch die Behörden, welche den bereits komplizierten Prozess des Familiennachzugs für die Betroffenen nicht noch komplizierter macht und nicht unnötig in die Länge zieht. Eine Bestätigung des Sozialhilfebezugs soll dafür ausreichen. Von Angehörigen in der Schweiz soll nicht verlangt werden sich hoch zu verschulden.

– **Lange Prozesse und Wartezeiten**

Gesuche um Familiennachzug sollen durch die zuständigen Behörden rasch bearbeitet und gleichzeitig sollen die persönlichen Umstände der betroffenen Personen umfassend geprüft werden. Gesuche von Personen, die von einer Krisensituation betroffen sind, sollen prioritär behandelt werden.

– **Dokumentenbeschaffung**

Bei den Anforderungen an verlangte Dokumente für den Familiennachzug soll die Realität in den Herkunftsländern und der betroffenen Familien berücksichtigt werden (z. B. Heirat nach Brauch, fehlende Zivilstandesdokumente aufgrund von politischer, Krisen- oder Fluchtsituation). DNA-Tests sollen nur als letzte Möglichkeit verlangt werden und falls angeordnet, sollten die Kosten für Personen, die Sozialhilfe beziehen, von Amtes wegen übernommen werden. Für Personen, die über keine Reisepapiere verfügen, sollen unkompliziert entweder Laissez-Passer, ein UNHCR Convention Travel Document (CTD) oder ein IKRK Travel Document ausgestellt und anerkannt werden können.

7.2. Sensibilisierung bezüglich Familiennachzug

Die Bedarfserhebung zeigt, dass bei Gesellschaft, Politik und Behörden ein grosser Informations- und Sensibilisierungsbedarf zum Familiennachzug im Asylbereich besteht. Dass der Familiennachzug nicht nur für die betroffenen Familien von grosser Bedeutung ist, sondern auch für die Aufnahmegesellschaft einen Mehrwert bedeutet, ist als zentrale Botschaft zu vermitteln. Die Einheit der Familie, die gegenseitige innerfamiliäre Unterstützung, die Sicherheit sowie die Gesundheit aller Familienangehörigen sind wichtige Voraussetzungen für stabile familiäre Verhältnisse und eine gelingende Integration. Die Sicherstellung des Rechts auf Achtung des Familienlebens kann zudem langfristig Kosten einsparen, da sich intakte Familien erfahrungsgemäss schneller integrieren und langfristig wirtschaftlich eher unabhängig werden. Trotzdem wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Familiennachzug in den letzten Jahren schrittweise eingeschränkt und erschwert.

Zu den aufgezeigten rechtlichen und praktischen Hürden im Bereich Familiennachzug kamen in den letzten Jahren zusätzlich gravierende Sparmassnahmen hinzu, die bei den zuständigen Fachstellen (z.B. Sozialdiensten, Rechtsberatungsstellen) zum Teil zu einem gezwungenen Abbau der Ressourcen sowie der Unterstützungsangebote führten.

Das SRK sieht daher folgenden Handlungsbedarf:

– **Sensibilisierung von Behörden, politischen Akteuren und der Gesellschaft**

Alle Behörden (Bund, Kantone und Gemeinden), politischen Akteure sowie die Gesellschaft soll sensibilisiert werden zum Thema Familiennachzug, zu Gründen für die Trennung von Familien (z.B. bewaffnete Konflikte im Herkunfts- oder Drittstaat, politische Aktivitäten, Naturkatastrophen) sowie zur Wichtigkeit und zum Stellenwert der Familie als Unterstützungssystem für den Integrationsprozess der einzelnen Familienmitglieder sowie zum Mehrwert der Familieneinheit auch für die Gesamtgesellschaft.

– **Lobbying und Advocacy**

Es soll politisches Lobbying für Betroffene betrieben und alle Behörden und politischen Akteure sollen sensibilisiert werden betreffend den unter Punkt 7.1 genannten Handlungsbedarf.

7.3. Information und Beratung in der Schweiz

In den Bundesasylzentren

Das neue Asylverfahren (seit März 2019) bringt hinsichtlich des Familiennachzugs verschiedene Verbesserungen für Familien mit sich: die Beschleunigung der Asylverfahren sowie das Recht auf eine unabhängige und unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Diese stellt sicher, dass die asylsuchenden Personen bereits in den Bundesasylzentren systematisch ein erstes Mal über die Möglichkeiten des Familiennachzugs und die notwendigen Dokumente und Abläufe informiert werden.

In den Kantonen

Alle befragten Fachpersonen in den Kantonen informieren und beraten zu Familiennachzug. Häufig sind mehrere Fachstellen involviert und es kann dann vorkommen, dass die betroffenen Personen von einer Stelle zur anderen weiterverwiesen oder aber selbständig bei verschiedenen Stellen gleichzeitig mit ihrem Anliegen vorstellig werden. Dies kann für Anlaufstellen wie auch Betroffene herausfordernd sein. Familien können eine Delegation von Teilproblemen an andere Einrichtungen als Zurückweisung erleben oder schlicht von der Vielfalt der Angebote und den unterschiedlichen Zuständigkeiten überfordert sein. Hier ist es zielführend, wenn der zuständige Sozialdienst die Fallführung übernimmt und den Familiennachzugsprozess unterstützt. Eine umfassende Fallführung bedingt eine aufmerksame Schnittstellenarbeit zu und mit den weiteren involvierten Stellen. Dies wiederum bindet zeitliche Ressourcen, die zur Verfügung stehen müssen. Ein von Beginn an umfassendes Case Management ist allerdings effizienter und unbeabsichtigte Folgekosten können dadurch häufig eingespart werden.

Rechtsberatungsstellen werden entweder für Unterstützung im Zusammenhang mit dem Asylverfahren finanziert und dementsprechend sind die personellen Ressourcen auf diese Aufgabe ausgerichtet oder aber sie sind privat finanziert und verfügen daher auch über sehr limitierte Ressourcen.

Das SRK sieht daher den folgenden Handlungsbedarf:

– **Zugang zu Informationen**

Alle Personen aus dem Asylbereich, die Familienangehörige in die Schweiz nachziehen möchten, müssen einfach Zugang zu verständlichen Informationen über Familiennachzug erhalten. Dafür müssen bedarfsgerechte Informationsmaterialien in diversen Sprachen zum Prozess Familiennachzug für verschiedene Zielgruppen (betroffene Familien, Behörden, Fachpersonen und Freiwillige) regelmässig aktualisiert und einfach zugänglich gemacht werden. Dafür können verschiedene Medien (Informationsblätter, Checklisten, Websites, Internet-Plattformen, Apps, Filme, Sprache, Bilder, usw.) eingesetzt werden. Für das Zugänglichmachen von Unterlagen sollen Betroffene von Anfang an einbezogen werden.

– **Erhöhung der Ressourcen für Rechtsberatungsstellen und Sozialdienste**

Die Rechtsberatungsstellen wie auch Sozialdienste sollen genügend finanzielle und personelle Ressourcen erhalten, um Personen umfassend über den Familiennachzug zu informieren und sie während des gesamten Prozesses zu beraten und unterstützen. Speziell für Rechtsberatungsstellen sollen die Mandate erweitert werden für besonders verletzte und komplexe Fälle im Bereich Familiennachzug.

– **Zentrale Ansprechstelle**

Es soll sichergestellt sein, dass die Familie während des gesamten Prozesses eine zentrale Ansprechstelle hat, welche die Betroffenen ganzheitlich durch den Prozess begleitet und dass nicht für jeden Schritt eine andere Stelle mit unterschiedlichen Methoden zuständig ist.

– **Stärkere Vernetzung**

Der fachliche Austausch und die Vernetzung unter den verschiedenen Fachpersonen, Organisationen und den Behörden in der Schweiz (z.B. Austauschtreffen, Internetplattformen und Online-Austausch) sowie Nutzen vorhandener Synergien kantonaler, nationaler und internationaler Akteure im Bereich Familiennachzug sollen verstärkt werden.

– **Aus- und Weiterbildungsangebote**

Aus- und Weiterbildungsangebote zu asyl- und migrationsspezifischen Inhalten sowie spezifisch zu Herausforderungen betreffend Familiennachzug für Behörden, Fachpersonen und Freiwillige sollen entwickelt und durchgeführt werden.

7.4. Unterstützung bei administrativen Abläufen

Das SRK macht die Erfahrung, dass die Personen zum Zeitpunkt der Antragsstellung für Familiennachzug beim Zusammentragen der erforderlichen Dokumente und bei der Vorbereitung des Gesuchs häufig auf Unterstützung durch Fachstellen und freiwillige Personen angewiesen sind. Auch die zunehmend verlangten DNA-Tests für nachzuziehende Kinder seitens der Behörden sind oft ohne fachliche und freiwillige Unterstützung sowie Finanzierung nicht zu erbringen. Anerkannte Flüchtlinge suchen bei Fachstellen zudem häufig Unterstützung für die Beantragung der Reisekosten für die nachzuziehenden Familienangehörigen.

Das SRK sieht daher den folgenden Handlungsbedarf:

– **Unterstützung für administrative Abläufe**

Professionelle Unterstützungsangebote für administrative Abläufe sowie solche durch Freiwillige sollen zur Verfügung gestellt werden.

– **Freiwilligenangebote**

Der Auf- und Ausbau von Angeboten mit Freiwilligen soll gefördert werden. Diese sollen geschult und sensibilisiert werden, damit sie betroffene Familien möglichst optimal und ergänzend zu den professionellen Angeboten begleiten und unterstützen können.

Hierbei ist eine professionelle Begleitung der Freiwilligen (Klärung von Erwartungen, Aufgabenbereichen und Pflichten) zentral.

– **Administrative Unterstützung auch in Herkunftsländern**

Es sollen Unterstützungsstrukturen für administrative Abläufe auch in Herkunfts- und Drittstaaten durch spezialisierte Stellen (z. B. analog Beratung für Familiennachzug nach Deutschland durch IOM in der Türkei) geschaffen werden.

7.5. Vorbereitung der Personen in der Schweiz

Wie im 4. Kapitel «Soziale Faktoren» aufgezeigt, führt die familiäre Trennung durch Migration in den meisten Fällen zu bedeutenden Veränderungen innerhalb der Familie. Die Wiedervereinigung einer Familie, die über längere Zeit getrennt war, erfordert einen Prozess, in dem die Familie sich wieder neu finden und die Rollen, Erwartungen und Pflichten neu definieren muss. Gemäss den Erfahrungen des SRK und der Fachpersonen ist es jedoch in der Praxis häufig schwierig, mit den Personen in der Schweiz die Probleme, die durch den Familiennachzug entstehen könnten, präventiv zu besprechen. Die Betroffenen sind zu diesem Zeitpunkt mit der Lösung praktischer Herausforderungen und Vorbereitungsarbeiten völlig absorbiert. Ein schrittweises Vorgehen, Bearbeiten und Lösen von aktuellen Fragen und Problemen gemeinsam mit den Betroffenen kann hier hilfreich sein und entlastend wirken. Unterstützung bei der Suche

von bedarfsgerechtem Wohnraum vor der Einreise der nachzuziehenden Familienangehörigen können einerseits die Personen in der Schweiz entlasten und den nachzuziehenden Angehörigen andererseits Sicherheit vermitteln. Können Personen in der Schweiz bei der organisatorischen Vorbereitung gut unterstützt und so entlastet werden, können so auch Ressourcen frei werden, damit die betroffenen Personen in der Schweiz sich auf die sozialen Faktoren der zukünftigen Familienzusammenführung einlassen können.

Bei nachzuziehenden Angehörigen mit medizinischen Problemen, die eine ärztliche Behandlung benötigen, ist sehr wichtig, dass die Behörden vorgängig darüber informiert werden. Damit wird sichergestellt, dass die Betroffenen ohne Verzögerung die notwendige medizinische Abklärung und Versorgung erhalten.

Das SRK sieht daher den folgenden Handlungsbedarf:

– **Enge organisatorische und soziale Begleitung**

Betroffene in der Schweiz sollen durch zuständige Stellen bei der Vorbereitung auf den Familiennachzug organisatorisch wie auch sozial unterstützt werden. Hier können auch Freiwillige eine wichtige Rolle spielen. Checklisten für die zuständigen Stellen und Freiwillige mit den wichtigsten Punkten (organisatorisch und sozial), welche mit der betroffenen Person vor dem Familiennachzug geklärt sein sollten, können dabei hilfreich sein. Wichtig dabei ist, auf die Bedürfnisse und Kapazitäten der Betroffenen einzugehen.

– **Definition Informationsablauf bei medizinischen Problemen**

Ein Ablauf soll ausgearbeitet werden, der aufzeigt, welche Vorbereitungen vor der Ankunft von medizinisch beeinträchtigten Angehörigen von zuständigen Stellen und/oder betroffenen Personen aufgegleist werden und welche Stellen informiert werden müssen.

7.6. Vorbereitung und Unterstützung der nachzuziehenden Personen im Ausland

Eine möglichst umfangreiche und realitätsnahe Information an die nachzuziehenden Familienangehörigen im Herkunfts- oder Drittstaat erachtet das SRK als wichtig und hilfreich. Diese Informationen können einerseits die Reise sicherer gestalten und andererseits die teilweise hohen Erwartungen klären. Wichtige Themen sind z.B. die Dauer und Voraussetzungen für das Familiennachzugsverfahren, notwendige und bei der Integration hilfreiche Dokumente (z.B. Schulzeugnisse und Ausbildungsdiplome), Herausforderungen und Risiken auf der Reise, Grenzen der Unterstützungsangebote sowie Hilfe bei der Suche nach Alternativen, rechtlicher und sozialer Status sowie Rechte und Pflichten in der Schweiz, Anforderungen und Herausforderungen hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Integration. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung, dass auch die Personen in den Herkunftsländern häufig mit diversen anderen Herausforderungen absorbiert sind und sich nur bedingt auf Informationen über das Leben im Zielland einlassen können.

Gemäss den Erfahrungen der Fachpersonen und des SRK sind für die Übermittlung dieser Informationen die zur Verfügung stehenden Hilfsmittel wie Skype und Telefon nicht geeignet. In persönlichen Gesprächen ist der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses einfacher und schwierige Themen können eher angesprochen werden. Deshalb erachtet es das SRK als wichtig und hilfreich, dass den Familienangehörigen entsprechende Unterstützungsstrukturen im Herkunfts- und Drittstaat direkt zur Verfügung stehen.

Zudem ist die Beschaffung von erforderlichen Dokumenten und die Reise bis zur nächsten Schweizer Vertretung erfahrungsgemäss für viele Betroffene mit Gefahren (z.B. Schleppertätigkeit, Korruption) und hohen Kosten verbunden. Obwohl viele Familien über transnationale Familiennetzwerke verfügen, die bei einem Aufenthalt in einem Drittstaat von grosser Bedeutung und Wichtigkeit sind, bleiben die Gefahren und die verbundenen Belastungen für die Familienangehörigen während der Reise bestehen, insbesondere, wenn

es sich um verletzte Personen wie Frauen, Jugendliche und Kinder handelt. Deshalb sollten den Familienangehörigen (vor allem besonders verletzlichen Personen) Unterstützungsstrukturen und Organisationen (z.B. UNHCR, IOM, Rotkreuz-/Rothalbmondbewegung, SSI) vor Ort zur Verfügung stehen, die sie bei Bedarf in verschiedenen Bereichen unterstützen können.

Das SRK sieht daher den folgenden Handlungsbedarf:

– **Schriftliche Informationsabgabe**

Informationen für nachziehende Familienangehörige zu folgenden Themen sollen zur Verfügung gestellt werden:

- Dauer und Voraussetzungen für das Familiennachzugsverfahren,
- notwendige und bei der Integration hilfreiche Dokumente (z.B. Schulzeugnisse und Ausbildungsdiplome),
- Herausforderungen und Risiken auf der Reise,
- Grenzen der Unterstützungsangebote sowie Hilfe bei der Suche nach Alternativen,
- rechtlicher und sozialer Status sowie Rechte und Pflichten,
- Anforderungen und Herausforderungen hinsichtlich der sozialen und wirtschaftlichen Integration in der Schweiz.

– **Persönliche Informationsangebote**

Neue Informationsangeboten zum Leben in der Schweiz (z.B. analog Pre-Departure-Orientierung-Kursen zur Vorbereitung von Resettlement-Flüchtlingen durch IOM) in wichtigen Herkunfts- und Drittstaaten sollen entwickelt und aufgebaut sowie bestehende ausgeweitet werden.

– **Unterstützungsstrukturen**

Spezifische Unterstützungsstrukturen in Herkunfts- und Drittstaaten für nachziehende Familienangehörige sollen aufgebaut und finanziert werden. Dies in Zusammenarbeit mit bestehenden Strukturen (z.B. Rotkreuz-/Rothalbmondbewegung, UNHCR, IOM, SSI), an die sich die nachziehenden Familienangehörigen bei Bedarf wenden können, um Unterstützung in den folgenden Bereichen zu erhalten:

- Ausreise aus dem Herkunfts- in den Drittstaat,
- Reise in die Schweiz (z.B. Ausreisewilligungen und Unterstützung am Flughafen durch IOM),
- Aufenthalt in Transitstaat
- Zugang zu bedarfsgerechten Unterbringungsstrukturen, medizinischer Versorgung und zu psychosozialer Beratung (speziell für besonders verletzte Personen wie z.B. Frauen oder unbegleitete Minderjährige)

– **Begleitung für besonders Verletzte**

Unbegleitete Minderjährige und besonders verletzte Personen sollen während der Reise in den Drittstaat und während des Aufenthalts im Drittstaat sowie bei Bedarf auch auf der ganzen Reise in die Schweiz (z.B. durch IOM) begleitet werden können.

7.7. Begleitung der Familie nach Einreise

Die neue Lebenssituation erfordert von den nachgezogenen Familienangehörigen ein hohes Mass an Anpassungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft. Zu den erwähnten möglicherweise auftretenden innerfamiliären Schwierigkeiten aufgrund der langen Trennung, der veränderten Rollen und neuen Lebensumstände kommen strukturell bedingte Belastungen hinzu. Dazu gehören Massnahmen, die der Integration dienen. Diese können in der ersten Zeit nach der Einreise eine Mehrbelastung für die Betroffenen bedeuten. Die in der Integrationsagenda Schweiz (seit Mai 2019) enthaltenen Angebote wie z.B. die frühkindliche Förderung, Deutschintensivkurse und berufliche sowie soziale Integrationsförderprogramme bieten den Betroffenen mehr Möglichkeiten an und nehmen sie gleichzeitig stärker in die Pflicht. Generell haben

damit die Anforderungen an die einzelnen Familienangehörigen und an das Familiensystem zugenommen. Alle diese Umstände erfordern Zeit und Geduld von allen Involvierten für das Wieder-Zusammenfinden der Familie sowie auch für die Integration in die Gesellschaft. Die familieninternen wie auch -externen Belastungen können das Zusammenleben der Familien erschweren und auch zur Trennung der Ehepartner nach einem Familiennachzug führen.

Eine nach der Einreise zeitnahe enge Begleitung der Familien – nach Bedarf – kann in diesem Kontext hilfreich sein. Die Erfahrungen des SRK mit sozialpädagogischen Familienbegleitungen im Asylbereich zeigen, dass solche Angebote für die Bewältigung des herausfordernden Alltags von betroffenen Familien und Elternteilen meist als unterstützend und hilfreich wahrgenommen wird.

Eine weitere wichtige und hilfreiche Unterstützung der Familien nach ihrer Einreise kann durch die Vermittlung von Freiwilligen gewährleistet werden. Dies kann vor allem in den Bereichen Freizeitaktivitäten, Entlastungsmassnahmen, Unterstützung bei administrativen Belangen oder bei Begleitungen zu schulischen (z.B. Elterngespräche) und arbeitsintegrativen Zwecken (z.B. Lehrstellensuche) sehr hilfreich sein. Dies, da die Freiwilligen Zeit haben, gemeinsam mit den Familien die aus ihrer Sicht wichtigsten Bereiche für Unterstützung zu definieren und über Beziehungen und Kenntnisse des Schweizer Systems verfügen.

Das SRK sieht daher den folgenden Handlungsbedarf:

– **Informationsmaterial**

Vorhandene Informationsmaterialien, die sich an von Familiennachzug betroffene Familien richten, sollen zusammengetragen und aktualisiert sowie ein einfacher Zugang zu diesen Informationen in einer zielgruppenfreundlichen Form und Sprache soll gewährleistet werden.

– **Niederschwelliger Zugang zu bestehenden Angeboten**

Ein niederschwelliger Zugang zu bereits bestehenden Angeboten (z. B. in den Bereichen Familienleben, Schule, Gesundheit, Arbeit, usw.) auch für Familien nach Familiennachzug (Diversitätsmainstreaming) soll sichergestellt werden. Gleichzeitig müssen den zuständigen Stellen mögliche Herausforderungen im Zusammenhang mit Familiennachzug bewusst gemacht werden, sodass diese angesprochen und bearbeitet werden können.

– **Spezifische Angebote für Familien nach erfolgtem Familiennachzug**

Sozialpädagogische Familienbegleitungen oder sonstige Unterstützungsangebote sollen zur Verfügung gestellt und finanziert werden, um bei Bedarf die Familien nach der Einreise der Angehörigen bei der Lösung von auftretenden Fragen und Herausforderungen sowie bei der Bewältigung des Alltags zu unterstützen.

– **Freiwilligenangebote**

Der Auf- und Ausbau von Angeboten mit Freiwilligen soll gefördert werden. Diese müssen geschult und sensibilisiert sein, damit sie mit ihrem Einsatz die betroffenen Familien möglichst optimal und ergänzend zu den professionellen Angeboten begleiten und unterstützen können. Zudem sollen sie professionell begleitet werden (Klärung von Erwartungen, Aufgabenbereichen und Pflichten).

– **Erfahrungsaustausch**

Erfahrungsaustauschgruppen (z. B. ähnlich Femmes-Tische) für Familien, die von Familiennachzug betroffen sind, sollen aufgebaut und professionell begleitet werden.

7.8. Familiennachzug als umfassender Prozess

In den vorherigen Kapiteln wurde der Handlungsbedarf in den einzelnen Schritten des Familiennachzugs aufgezeigt. Es wurde deutlich, dass die Herausforderungen beim Familiennachzug nicht nur hinsichtlich der Einreichung des Gesuchs und der Bewilligung bestehen. Erwartungen der einzelnen Familienangehörigen, der Druck, der auf der zuerst eingereisten Person lastet, der Umgang der Familienangehörigen mit der Trennung bzw. Wiedervereinigung, die Veränderungen der Rollen sowie der Rollenbilder und die Herausforderung der Wiedervereinigung nach jahrelanger Trennung in einer neuen Lebenswelt stellen einen komplexen und auf verschiedenen Ebenen herausfordernden Prozess dar. Zentral ist, diesen umfassend und nicht in unabhängige Einzelschritte unterteilt zu begleiten.

Ausserdem wurde deutlich, wie wichtig es ist, das ganze Familiensystem so gut wie möglich und während des ganzen Prozesses des Familiennachzugs einzubinden. Je nach Familienkonstellation kann dies auch weitere Personen wie z. B. betagte Eltern oder andere Familienangehörige betreffen, die einen grossen Einfluss auf die Familie haben, die sich jedoch nicht in der Schweiz aufhalten. Gemeinsam mit der Familie muss definiert werden, wer und in welchem Masse in den Prozess sowie in die einzelnen Prozessschritte mit einbezogen werden sollte.

Das SRK sieht daher den folgenden Handlungsbedarf:

- **Umfassende Bearbeitung des Familiennachzugs**

Zuständige Stellen müssen den Familiennachzug von Anfang bis Ende als umfassenden Prozess betrachten und auch so bearbeiten. Kommt es zu Änderungen der zuständigen Stelle, muss der Informationsübergabe und dem erneuten Aufbau von Vertrauen besondere Beachtung geschenkt werden.

- **Einbezug von weiteren Familienangehörigen**

Ein besonderes Augenmerk soll bereits zu Beginn des Familiennachzugsprozesses dem Assessment der Familienkonstellation geschenkt werden. Z. B. können mit Hilfe eines Genogramms die verwandtschaftlichen Beziehungen aufgezeigt werden. Mit dieser Methode treten auch Personen aus dem erweiterten Familiensystem in Erscheinung, die einen grossen Einfluss auf die Familie haben und die deshalb während des Prozesses beachtet und miteinbezogen werden

8. Fazit

Die Erkenntnisse und Handlungsoptionen dieser Bedarfserhebung zeigen deutlich auf, dass die betroffenen Familienangehörigen beim Einfordern ihres Rechts auf Achtung des Familienlebens mit unterschiedlichen gesetzlichen und praktischen Hürden konfrontiert sind. Auch sozial stellt der Familiennachzug eine grosse Herausforderung dar. Damit der Ablauf des Familiennachzugs für alle Beteiligten optimiert werden kann, bedarf es Sensibilisierung sowie gesellschaftlichen und politischen Willens, die bestehenden gesetzlichen und praktischen Hürden abzubauen.

Das SRK wird sich bei den zuständigen Behörden, der Politik, anderen relevanten Stellen und öffentlich dafür einsetzen, dass Personen aus dem Asylbereich auch ihr Recht auf Achtung des Familienlebens einfordern und leben können. Die betroffenen Personen wird es während des gesamten Prozesses wo möglich unterstützen.

9. Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AIG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, SR 142.20)
Art.	Artikel
AsylG	Asylgesetz (SR 142.31)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Schweizerisches Bundesgericht
BSK	Basler Kommentar
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101)
BVGE	Entscheidung des Schweizerischen Bundesverwaltungsgerichts
BVGer	Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht
CEDAW	UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (SR 0.108)
E.	Erwägung
Et. al.	und andere
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention, SR 0.101)
EU	Europäische Union
ExKom	Exekutiv-Komitee des UNHCR
f.	folgende
ff.	fortfolgende
IFRC	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften
IKRK	Internationales Komitee des Roten Kreuzes
IOM	Internationale Organisation für Migration
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II, SR 0.103.2)
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderrechtskonvention, SR 0.107)
m.H.	mit Hinweisen
N	Randnote
NGO	Non-Governmental Organization
SEM	Staatsekretariat für Migration
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
SSI	Internationaler Sozialdienst
UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
v.	versus (gegen)
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (SR 142.201)
Ziff.	Ziffer

10. Literaturverzeichnis

British Red Cross et al (2019): Humanitarian Consequences of Family Separation and People Going Missing. Billes Tryckeri AB, Sweden.

Caroni Martina, Scheiber Nicole, Preisig Christa und Zoeteweyj Margarite (2018): Migrationsrecht 4. Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern.

Damir-Geilsdorf und Sabra Martina (2018): Disrupted Families: The gendered impacts of family reunification policies on syrian refugees in Germany. UN WOMEN.

Diggelmann Oliver (2015): Art. 13 BV in: Basler Kommentar Bundesverfassung. Herausgegeben von Waldmann Bernhard, Belser Eva Maria, Epiney Astrid. Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel.

Jurt Luzia und Roulin Christophe (2014): Familiäre Trennung und Familiennachzug – Herausforderungen für Flüchtlingsfamilien. Erschienen in Migration und Soziale Arbeit, Ausgabe 04, Seiten 343 – 349.

Kiener Regina, Kälin Walter und Wyttenbach Judith (2018): Grundrechte, 3. Auflage, Stämpfli Verlag AG, Bern.

Motz Stefanie A. (2017): Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz. Rechtsrahmen und strategische Überlegungen. Veröffentlicht mit Unterstützung des UNHCR-Büros für die Schweiz und Lichtenstein.

Pries Ludger (2011): Familien im Migrationsprozess. In Handbuch Migration und Familie. Herausgegeben von Veronika Fischer und Monika Springer, Wochenschauverlag.

Red Cross EU Office (2014): Disrupted flight: The realities of separated refugee families in the EU. Red Cross EU Office und European Council on refugees and exiles.

Internetquellen

Internationales Komitee des Roten Kreuzes, Kommentar zum Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949: über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, para. 2997 zu Art. 74 Familienzusammenführung, verfügbar unter: <https://goo.gl/nL18NH>.

Office of the High Commissioner for Human Rights (1990): CCPR General Comment No. 19: Art. 23 (The Family) Protection of the Family, the Right to Marriage and Equality of the Spouses, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/45139bd74.html>.

Office of the United Nations High Commissioner for Geneva (1983): UNHCR Guidelines on Reunification of Refugee Families, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/3bd0378f4.html>

SEM (2019): Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel A2, Die UN-Kinderrechtskonvention (KRK), 2019, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html>.

UNHCR Deutschland (2017): Wer gehört zur Familie? Der Begriff der Familie bei Familienzusammenführungen zu Personen mit internationalem Schutz in: Informationsverbund Asyl & Migration, Beitrag aus dem Asylmagazin 4/2017, Themenschwerpunkt Familienzusammenführung, S. 138-144, verfügbar unter: https://familie.asyl.net/fileadmin/user_upload/pdf/Wer_gehoert_zur_Familie.pdf.

Windlin Nicole und Ballarin Vanessa (2019): Wenn Familien auseinandergerissen werden, verfügbar unter: <https://www.redcross.ch/de/srk-dienstleistungen/suchdienst/wenn-familien-auseinandergerissen-werden>.

Management Summary (in English)

The Swiss Red Cross (SRC) ⁵ advocates for vulnerable people under the Red Cross Fundamental Principle of Humanity. People with an asylum background ask the SRC for support when they would like their relatives to join them in Switzerland. They encounter various difficulties.

Legal framework

The right to respect for family life is enshrined in numerous international and national legal foundations, including the Universal Declaration of Human Rights (UDHR, Art. 12 ⁶), the European Convention on Human Rights (ECHR, Art. 8 ⁷) and the Swiss constitution (BV, Art. 13 and 14 ⁸). Under Swiss asylum legislation, recognised refugees are entitled to family reunification if the family unit already existed before the asylum-seeker left their home country and the family was separated by this act. Temporarily protected persons may request family reunification after a waiting period of three years and if they meet certain criteria. In recent years, the rules governing family reunification have been subject to various restrictions.

Practical obstacles

Family reunification is made even more difficult by certain obstacles, such as a lack of information and support, long procedures and waiting periods, a loss of contact with family members, difficulty obtaining documents, access to diplomatic missions, and the procedural and travel expenses.

Social factors

Family reunification does not simply mean bringing the family together. It is more of a process that can be roughly divided into three stages: before, during and after family reunification. All three of these stages involve changes to roles within the family. How family members deal with separation or reunification is also important. The expectations of the individual family members, the pressure on the initial asylum-seeker and the challenge of reunification after years of separation in a new living environment are significant.

Survey of specialists and migrants

A survey of various families and professionals highlighted various challenges and revealed how much support is needed by people who have been reunited with relatives. The discussions showed that there are enormous differences between the families' individual situations and experiences during family reunification, depending on the residence permit of the initial asylum-seeker and on the canton and care organization involved. But the challenges of family reunification are not limited to the application procedure. The complexity of family reunification

is just as much determined by how long the families have been separated, the expectations of the individual family members and the difficulties of starting a completely new life in unfamiliar surroundings. Migration and family reunification must be seen as a challenging process at various levels, during which families have to rediscover themselves and redefine their roles, expectations and duties.

For the families, the time spent apart from the asylum-seeker was particularly stressful. Often several specialised institutions were involved in the family reunification procedure and the family members concerned were referred from one to another. Almost all candidates also had to travel to a third-party country to claim family reunification because there was no Swiss mission in their country of origin. This is an additional burden on them. Although many families had important and helpful family networks available to them during their stay in the third-party country, they still faced various dangers and the associated burdens.

Need for action and recommendations

Legal, administrative and financial conditions (7.1)

- The concept of family in the Asylum Act should be adapted in such a way that family members can also be systematically taken into account if they depend on the initial asylum-seeker financially, physically, legally, emotionally, socially or for their security.
- Until this happens, dependent persons need to be granted a humanitarian visa in order to receive an entry permit for family reunification.
- A confirmation of social assistance should be sufficient to have the entry costs covered by the authorities after family reunification has been approved, without any additional receipts.
- Official procedures and waiting periods should be simplified and shortened.
- The rules for family reunification for temporarily protected persons should be aligned with those for recognized refugees.
- Anyone who does not meet the criteria for family reunification under Swiss law, but whose family reunification rights under international law have been violated, should receive free legal assistance so that they can assert their rights.

Raising awareness (7.2)

- Society at large, political circles and the authorities should take into account that family reunification is not only important for the families concerned themselves, but is also highly significant for the host community. Although, in a short-term perspective, it is often calculated that refusing family reunification can save costs, in the longer term, there is actually an added value for everyone due to

⁵ This needs assessment is published by the SRC headquarters. For reasons of simplicity, we will refer to the 'SRC' throughout this document.

⁶ Art. 12 UDHR: Right to legal protection from arbitrary interference or attacks on family life.

⁷ Art. 8 ECHR: Right to respect for private and family life.

⁸ Art. 13 and 14 BV: Right to privacy (respect for family life) and Right to marry and to have a family.

the stabilising and positive effect on integration when asylum-seekers are also able to live with their close family. It is therefore important to take greater account of all factors, and not just the potentially negative economic aspect.

of the family unit as a whole, not only the individual family members concerned, and involve them wherever appropriate.

Information and advice (7.3)

- Clear information about family reunification must be regularly drafted, updated and made available in different languages to meet the needs of various target groups: the families themselves, professionals and volunteers.
- Social services and legal aid centres should be given greater resources to enable them to provide support for family reunification.
- A single specialized body should handle the cases so that the family has a single point of contact throughout the whole process.
- All competent bodies should network more, exchanging information regularly and providing continual training for professionals and volunteers.

Assistance with administrative procedures (7.4)

- Throughout the family reunification process, families should be given administrative support both in Switzerland and in the country of origin. This can even be done by volunteers with professional support.

Preparation for people in Switzerland (7.5)

- Advice centres should take people who would like family members to join them in Switzerland step by step through the administrative and emotional aspects of the process and answer their questions.

Preparation and support for people abroad (7.6)

- The family members abroad must be given the opportunity to obtain information about the family reunification procedure to help them better understand the long waiting periods. Local partners can be involved in this. Special attention must be paid to the assistance of unaccompanied minors and particularly vulnerable persons throughout their journey to Switzerland.

Support for the family after arrival (7.7)

- Too little attention is often paid to this part of the process. Once the relatives arrive, the families must be given support, such as from socio-educational professionals (sozialpädagogische Familienbegleitung) but also from volunteers based on a relationship of trust.

Family reunification as a comprehensive process (7.8)

- Although family reunification may be seen in its individual steps, the competent authorities should treat it as a comprehensive process. It is also important to take account

Management summary (en français)

Le Siège de la Croix-Rouge suisse (CRS)⁹ s'engage en faveur des personnes vulnérables conformément au Principe fondamental d'humanité de la Croix-Rouge. Diverses offres de soutien de la CRS sont sollicitées par des personnes relevant du domaine de l'asile qui souhaitent faire venir leurs proches en Suisse – un processus semé de difficultés.

Cadre juridique

Le droit au respect de la vie familiale est garanti aux niveaux international et national par différents fondements juridiques tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 12 DUDH¹⁰), la Convention européenne des droits de l'homme (art. 8 CEDH¹¹) ou encore la Constitution fédérale (art. 13 et 14 Cst.¹²). Selon la loi fédérale sur l'asile, les réfugiés reconnus peuvent prétendre au regroupement familial pour autant que l'unité familiale ait préexisté à l'exil et qu'elle ait été rompue par la fuite. Les personnes admises à titre provisoire peuvent demander le regroupement familial à l'issue d'un délai de trois ans à condition de remplir des critères spécifiques. Ces dernières années, les règles relatives au regroupement familial ont connu plusieurs durcissements successifs.

Difficultés pratiques

Diverses difficultés pratiques viennent encore entraver le regroupement familial: manque d'information et de soutien, longueur des procédures et des délais d'attente, perte de contact avec des membres de la famille, difficulté à obtenir des documents et à accéder à des représentations diplomatiques, coût de la procédure et frais de déplacement.

Facteurs sociaux

Le regroupement familial ne consiste pas simplement à réunir des proches. Il s'agit d'un processus qu'on peut diviser schématiquement en trois phases (avant, pendant et après le regroupement familial), dont chacune redistribue les rôles au sein de la famille. La façon dont les membres de la famille gèrent la séparation, puis les retrouvailles, joue aussi un rôle capital. Les attentes de chacune et chacun, la pression subie par la personne arrivée la première dans le pays d'accueil ainsi que les difficultés qu'induisent des retrouvailles dans un nouveau cadre de vie au terme de longues années de séparation revêtent également une importance cruciale.

Enquête auprès de spécialistes et de personnes directement concernées

Menée auprès de familles et de spécialistes, une enquête consacrée au soutien dont ont besoin les personnes faisant venir des proches en Suisse par le biais du regroupement familial a permis

de mettre en lumière plusieurs difficultés. Les entretiens conduits ont montré d'importantes disparités d'une famille à l'autre en termes d'expériences et de situation dans le cadre du regroupement familial. Ces différences tiennent, d'une part, à l'autorisation de séjour de la personne arrivée la première en Suisse et, d'autre part, au canton d'accueil ainsi qu'à l'organisation chargée de l'accompagnement. Par ailleurs, les problèmes rencontrés pendant la procédure ne se limitent pas aux démarches relatives au dépôt de la demande, mais varient en fonction de la durée de la séparation, des attentes des différents membres de la famille ainsi que de leur confrontation au cadre de vie totalement nouveau. Migration et regroupement familial doivent être appréhendés comme un processus comportant des difficultés de plusieurs ordres, dans le cadre duquel les familles doivent se redécouvrir et redéfinir les rôles, attentes et devoirs de chacun.

Le temps passé sans nouvelles de proches se trouvant sur les chemins de l'exil a été particulièrement éprouvant pour les familles interrogées. Dans le cadre de la procédure de regroupement familial, ces dernières avaient souvent affaire à plusieurs interlocuteurs, vers lesquels elles étaient successivement renvoyées. De plus, faute d'une représentation suisse dans leur pays de provenance, la quasi-totalité des candidats au regroupement ont dû gagner un Etat tiers pour faire valoir leurs droits, ce qui a constitué pour eux une épreuve supplémentaire. Même si de nombreuses familles disposaient d'un réseau familial transnational qui a facilité leur séjour dans l'Etat tiers en question, leurs membres ont dû faire face à divers dangers et contraintes.

Mesures à engager et recommandations

Cadre légal, administratif et financier (7.1)

- La notion de famille telle qu'elle figure dans la loi sur l'asile doit être adaptée de façon à englober systématiquement aussi les membres de la famille qui dépendent (financièrement, physiquement, juridiquement, émotionnellement, socialement ou sur le plan de la sécurité) de la personne qui se trouve déjà en Suisse.
- Tant qu'elles ne sont pas éligibles au regroupement familial, ces personnes doivent pouvoir bénéficier d'une autorisation d'entrée dans le cadre d'un visa humanitaire.
- Pour pouvoir prétendre à la prise en charge des frais de voyage une fois le regroupement familial approuvé par les autorités, il devrait suffire de remettre une attestation d'aide sociale sans autres justificatifs.
- Il convient de simplifier et d'accélérer les procédures officielles et de raccourcir les délais d'attente.
- En matière de regroupement familial, les personnes admises à titre provisoire doivent être soumises aux

9 Le Siège de la CRS est l'auteur de la présente évaluation des besoins. Dans un souci de lisibilité, nous nous contenterons de la désignation «CRS» dans la suite du document.

10 Art. 12 DUDH: «Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.»

11 Art. 8 CEDH: droit au respect de la vie privée et familiale

12 Art. 13 et 14 Cst.: protection de la sphère privée (respect de la vie familiale) et droit au mariage et à la famille

mêmes règles que les réfugiés reconnus.

- Les personnes non éligibles au regroupement familial en vertu de la législation suisse, mais dont les droits en la matière ont été violés au regard du droit international, doivent avoir la possibilité d’obtenir une assistance juridique gratuite afin de faire valoir leurs droits.

Sensibilisation (7.2)

- La collectivité, les instances politiques et les autorités devraient tenir compte de l’importance cruciale que revêt le regroupement familial, non seulement pour les familles, mais aussi pour la société d’accueil toute entière. On considère communément qu’une décision négative en matière de regroupement familial permet d’éviter des frais à court terme. A plus long terme, cependant, la sauvegarde de l’unité familiale représente une plus-value pour toutes les parties et a un effet stabilisateur et positif sur l’intégration des personnes concernées. D’où l’importance de tenir compte de l’ensemble des facteurs – et pas seulement des éventuelles conséquences financières négatives.

Information et conseil (7.3)

- Des informations claires sur le regroupement familial doivent être régulièrement établies, mises à jour et diffusées en plusieurs langues selon des modalités adaptées aux besoins des divers groupes cibles (personnes concernées, spécialistes, bénévoles).
- Pour qu’ils puissent apporter un meilleur soutien dans le cadre du regroupement familial, les services sociaux et les permanences juridiques devraient être dotés de ressources plus importantes.
- La gestion du cas devrait incomber à un seul organisme afin que la famille dispose d’un interlocuteur unique tout au long de la procédure de regroupement familial.
- Tous les organismes compétents devraient travailler davantage encore en réseau, échanger régulièrement et proposer des perfectionnements aux spécialistes ainsi qu’aux bénévoles.

Aide aux démarches administratives (7.4)

- Tout au long de la procédure de regroupement familial, tant les personnes en Suisse que celles se trouvant encore dans le pays de provenance doivent avoir accès à un soutien, qui peut notamment être fourni par des bénévoles au bénéfice d’un encadrement professionnel.

Préparation des personnes en Suisse (7.5)

- Les personnes qui souhaitent faire venir en Suisse des membres de leur famille par le biais du regroupement familial doivent, étape par étape, bénéficier auprès de centres de conseil d’un accompagnement tant organisationnel qu’émotionnel et obtenir des réponses à leurs questions.

Préparation et soutien des personnes à l’étranger (7.6)

- Les proches se trouvant à l’étranger doivent eux aussi

avoir la possibilité de recevoir des informations sur la procédure de regroupement familial, notamment afin de mieux comprendre les délais d’attente, souvent longs. Des organisations partenaires sur place pourraient être sollicitées à cet égard. Tout au long du trajet vers la Suisse, une attention particulière doit être portée aux mineurs non accompagnés ainsi qu’aux personnes particulièrement vulnérables.

Accompagnement de la famille après l’arrivée en Suisse (7.7)

- Ce point est souvent négligé. Or, après l’arrivée de leurs proches, les familles concernées doivent avoir accès à un soutien professionnel (sous forme de suivi sociopédagogique, par exemple), de même qu’à un accompagnement assuré par des bénévoles avec lesquels elles entretiennent une relation de confiance.

Le regroupement familial en tant que processus global (7.8)

- Bien que le regroupement familial puisse être découpé en différentes étapes, il doit être considéré et traité comme un processus global par les autorités compétentes. L’ensemble du système familial – au-delà des membres de la famille concernés – doit être pris en considération et, le cas échéant, associé au processus.

Schweizerisches Rotes Kreuz

Gesundheit und Integration

Werkstrasse 18

Postfach

CH-3084 Wabern

Telefon +41 58 400 43 87

www.redcross.ch

