

Tätigkeiten des Schweizerischen Roten Kreuzes zur Unterstützung von Personen syrischer Herkunft, die ein Visum für die Schweiz beantragen

Evaluation, Analyse und Empfehlungen für das SRK und Schweizer Behörden



© IFRK, Ibrahim Mailla

Schweizerisches Rotes Kreuz



Impressum

Herausgeber: Schweizerisches Rotes Kreuz

Text: Judith Huber und Vanessa Ballarin

Übersetzung: Übersetzungsdienst SRK

Layout: Schweizerisches Rotes Kreuz, graphic-print

Kontakt und Information:

Schweizerisches Rotes Kreuz

Carolin Krauss

Leiterin Fachbereich Einreise Aufenthalt Rückkehr

Rainmattstrasse 10

CH-3001 Bern

carolin.krauss@redcross.ch

Bern, September 2015

Zusammenfassung

Die Lage in Syrien, wo 2011 ein Bürgerkrieg ausbrach, hat sich deutlich verschärft und wird immer komplexer. Ende 2014 hatten nach Schätzungen des UNHCR 4 Millionen Menschen das Land verlassen, was mehr als 18% der Bevölkerung entspricht. Dazu kommen 6,5 Millionen intern Vertriebene. Damit hat der Syrienkonflikt laut UNHCR dazu beigetragen, dass 2014 weltweit so viele Menschen auf der Flucht waren wie seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr. Als die Krise in Syrien eskalierte, erliess das Staatssekretariat für Migration (SEM), früher Bundesamt für Migration (BFM), am 04.09.2013 die Weisung «Erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige» und am 04.11.2013 diesbezügliche Erläuterungen.

Damit möglichst viele Menschen dieses neue Instrument nutzen konnten und um Chancengleichheit zu gewährleisten, hat das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) ergänzend zu seinen Massnahmen in den Nachbarländern von Syrien kurz nach Beginn der Weisung ein Unterstützungsprojekt lanciert. Dieses lief von September 2013 bis Ende 2014. Im Rahmen dieses Projekts wurden die folgenden Leistungen erbracht:

- Information und Beratung
- Abgabe von subsidiären finanziellen Kostengarantien
- Unterstützung bei den administrativen Abläufen
- Unterstützung beim Verfassen von Einsprachen
- Organisation und Finanzierung von Flügen
- Leistung von finanzieller Unterstützung nach subsidiärer Kostengarantie
- Weiterweisen an die humanitäre Hilfe in den Nachbarländern Syriens

Am 29.11.2013 hob das damalige BFM die erwähnte Weisung mit sofortiger Wirkung auf. Ab diesem Zeitpunkt hatten syrische Staatsangehörige nur noch die Möglichkeit, mit einem humanitären Visum legal in die Schweiz einzureisen¹. Das vom SRK lancierte Projekt entwickelte sich somit zu einem Beratungs- und Unterstützungsangebot für Fragen im Zusammenhang mit humanitären Visa.

¹ oder falls sie durch das UNHCR für einen der damals 500 Resettlement-Plätze für die Schweiz ausgewählt worden waren.

Im Rahmen des Projekts hat das SRK rund 250 Personen unterstützt, die gestützt auf die Weisung Visa für ihre Familienangehörigen beantragten. Dies entspricht einer Unterstützung für über 2500 Personen, die vor dem Syrienkonflikt auf der Flucht waren und die Schweiz um Schutz ersuchten. Mit Unterstützung des SRK erhielten 1500 Personen im Rahmen der Weisung ein Visum.

Bis Ende 2014 wandten sich in Bezug auf humanitäre Visa 180 Personen an das SRK, um Beratung oder Unterstützung zu erhalten. Diese Zahl bezieht sich auf in der Schweiz wohnhafte Personen, die ein Verfahren für Mitglieder ihrer Familie eingeleitet hatten. Werden die Familienangehörigen im Ausland berücksichtigt, wurden insgesamt rund 890 Personen unterstützt. Dank der Unterstützung des SRK erhielten 82 Personen ein humanitäres Visum.

Insgesamt finanzierte das SRK 1733 Flüge in die Schweiz für Personen, die ein Visum erhalten haben (im Rahmen der Weisung oder humanitäres Visum). Diese Flüge wurden in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) organisiert. Die Kosten wurden durch das Legat einer Person, deren Familie im Zweiten Weltkrieg vom SRK unterstützt wurde, gedeckt. Die Hälfte der Begünstigten waren weiblich, während 60% der unterstützten Flüge Minderjährige betrafen.

Aus der Evaluation der Unterstützungstätigkeit des SRK im Visabereich lässt sich schliessen, dass die mit der Weisung eingeführten Visaerleichterungen ein wirksames Instrument darstellten. Dank diesem Instrument hat eine grosse Zahl von Personen in der Schweiz Schutz gefunden. Die Massnahme hatte positive Auswirkungen und könnte erneut eingesetzt werden, um den Zugang zu Schutz für Menschen in Krisenländern zu verbessern. Das Instrument sollte jedoch optimiert werden.

Auch die humanitären Visa sind ein wichtiges Instrument, um Menschen, die aus Krisenregionen flüchten, Zugang zu Schutz zu gewähren. Das SRK empfiehlt den Behörden, dieses Instrument weiter einzusetzen, jedoch ebenfalls einige Anpassungen vorzunehmen.

Bei seiner Arbeit im Rahmen dieses Projekts hat das SRK ein Netzwerk von Partnerstellen aufgebaut und wertvolle Kenntnisse erworben, die den legalen Zugang zu Schutz für Personen aus Krisenländern betreffen.

Deshalb wird es seine Tätigkeit in diesem Bereich weiterführen. Gestützt auf die Analyse dieses Projekts plant es, seine Arbeit wie folgt fortzusetzen:

- Weiterführung der Beratungs- und Unterstützungsleistungen für Direktbetroffene und ihre Familien, insbesondere durch die Erarbeitung von Instrumenten, die das Verständnis der Rechtsvorschriften und der administrativen Abläufe erleichtern.
- Entwicklung und Ausbau des Kontakts des SRK mit Mitgliedorganisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie mit anderen internationalen Organisationen, die vor Ort im Einsatz sind.
- Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des vertraulichen Dialogs mit den Behörden, um die Position des SRK als wichtigsten nichtstaatlichen Akteur im Bereich des legalen Zugangs zu Schutz für Menschen auf der Flucht zu stärken.
- Weiterführung der Lobbying- und Advocacy-Tätigkeit des SRK in diesem Bereich entsprechend dem Tagesgeschehen.

Im Anschluss an die oben erwähnten Aktivitäten hat das SRK eine kritische Analyse vorgenommen und gestützt darauf Empfehlungen zuhanden der Behörden formuliert. Aus dieser Analyse ging vor allem Folgendes hervor:

- Das SRK empfiehlt, Verfahren für Visumsgesuche im Rahmen der Weisung wie auch für humanitäre Visa zu vereinheitlichen und sowohl den Mitarbeitenden der Behörden als auch der Öffentlichkeit klare Informationen in für betroffene Personen verständlichen Sprachen abzugeben.
- Sonderregelungen sollten während ihrer Gültigkeit weder geändert werden, wie dies durch die Erläuterungen vom 04.11.2013 zur Weisung erfolgte, noch sollten sie ohne Vorinformation aufgehoben werden. Falls die Regelungen nur für einen bestimmten Zeitraum vorgesehen sind, sollte die Geltungsdauer im Voraus klar angegeben werden. Dies würde für Betroffene die Rechtssicherheit gewähren und Behörden zusätzlichen administrativen Aufwand ersparen.

- Der Zugang zu einem Gesuch für humanitäre Visa muss für alle Personen gewährleistet sein. Um dies sicherzustellen, muss insbesondere in der Öffentlichkeit klar und transparent über die bestehenden Möglichkeiten und die geltenden Kriterien informiert werden.
- Kriterien für humanitäre Visa sollten klarer definiert werden.
- Bei der Prüfung der Gründe für ein humanitäres Visum sollte in erster Linie die Situation im Herkunftsland der Schutzsuchenden berücksichtigt werden, falls Antragstellende nur zur Stellung eines Visumsgesuchs aus ihrem Herkunftsland ausreisen mussten, weil dort keine Schweizer Vertretung existiert. Auch die Situation im Drittstaat muss individuell geprüft werden – es kann nicht generell davon ausgegangen werden, dass die Personen sich dort in Sicherheit befinden.

Im Zusammenhang mit dem Syrien-Konflikt stellen Sonderregelungen sowie humanitäre Visa wichtige Instrumente für den legalen Zugang zu internationalem Schutz dar. Weitere Möglichkeiten wie z. B. die Gewährung vorübergehenden Schutzes gemäss Art. 4 AsylG sollten geprüft werden. Das SEM gemeinsam mit den Schweizer Auslandsvertretungen sollte zudem die Praxis der humanitären Visa grundsätzlich weiterentwickeln und die Kriterien für deren Bearbeitung für alle Parteien klar definieren.

In diesem Sinne wird das SRK weiterhin in diesem Bereich tätig sein und sich auf verschiedenen Ebenen für den legalen Zugang zu internationalem Schutz für besonders vulnerable Personen einsetzen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	8
1.1 Ausgangslage	8
1.2 Tätigkeiten des SRK im Zusammenhang mit dem Syrien-Konflikt	8
2. Überblick zu den relevanten rechtlichen Grundlagen	10
2.1 Weisung zur erleichterten Erteilung von Besucher-Visa aus humanitären Gründen	10
2.2 Humanitäres Visum	12
3. Syrien-Projekt des SRK	14
3.1 Anlaufen des Projekts	14
3.2 Entwicklung des Projekts und erbrachte Leistungen	16
3.3 Visa im Rahmen der Weisung: Zahlen und Analyse	19
4. Entwicklung zu einem Beratungsangebot im Bereich humanitäre Visa	24
4.1 Entwicklung und erbrachte Leistungen	25
4.2 Zahlen und Analyse	28
5. Erkenntnisse für das SRK	31
5.1 Weiterführung der Aktivitäten des SRK für den legalen Zugang zu internationalem Schutz für Menschen, die aus Krisenregionen fliehen	32
5.1.1 Direkte Unterstützung der Betroffenen und ihrer Familienangehörigen	33
5.1.2 Vertraulicher Dialog und Lobbying-/Advocacy-Tätigkeit	35
6. Kritische Betrachtung und Empfehlungen für Massnahmen des Bundes	37
6.1 Weisung zur erleichterten Erteilung von Besucher-Visa aus humanitären Gründen	37
6.2 Humanitäres Visum	43
7. Schlussfolgerungen und Ausblick	51
8. Literaturverzeichnis	53
9. Abbildungsverzeichnis	55

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der 2011 ausgebrochene Bürgerkrieg in Syrien hat nichts von seiner Komplexität und seinem Schrecken verloren. Was mit friedlichen Protesten im Zuge des sogenannten «Arabischen Frühlings» begonnen hat, ist in seiner jetzigen Brutalität und Ausweglosigkeit kaum zu beschreiben. Das Leid der Menschen muss unfassbar sein, und das Ausmass dieser humanitären Katastrophe ist schwer vorstellbar. Die Zahlen zu den Menschen, die humanitäre Hilfe nötig hätten, sprechen jedoch für sich:

«At the beginning of the conflict, nearly four years ago, 1 million people needed humanitarian assistance inside the country. Today, that figure stands at 12.2 million. 3.8 million people have fled to neighboring countries. We must not allow the world to forget Syria and the atrocities being committed against its people.»²

Die Fluchtbewegungen im Zusammenhang mit dem Syrien-Krieg zählen zu den grössten seit dem Zweiten Weltkrieg. Sie stellen in erster Linie die unmittelbar an Syrien grenzenden Staaten vor grosse humanitäre Herausforderungen. In diesem Kontext müssen auch die Europäischen Staaten und die Schweiz Verantwortung übernehmen. An den Aussengrenzen Europas spielen sich täglich menschliche Dramen ab, wenn Personen beim Versuch, nach Europa zu gelangen, in akute Notlagen geraten.

1.2 Tätigkeiten des SRK im Zusammenhang mit dem Syrien-Konflikt

In diesem Bericht soll die Arbeit vorgestellt und evaluiert werden, die das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) im Zusammenhang mit der Syrien-Krise in der Schweiz leistet. Das SRK engagiert sich seit Beginn des Konflikts für die vom Krieg betroffenen Menschen in Syrien selbst, in den Nachbarstaaten und nicht zuletzt in der Schweiz.

² UN News Centre 2015

Es arbeitet mit den lokalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften zusammen, um die Auswirkungen der Gewalt zu lindern und insbesondere syrische Familien, die vor dem Krieg geflohen sind, zu unterstützen. In Jordanien und in der Türkei hat das SRK überlebenswichtiges Material wie Decken, Küchenutensilien und Heizkörper an geflohene Familien verteilt. In Jordanien leben die meisten Personen auf der Flucht in privaten Unterkünften. Daher hat das SRK die verletzlichsten Familien während 18 Monaten mit Bargeldzahlungen unterstützt, damit sie ihre Miet- und Heizkosten sowie andere Ausgaben decken konnten. Im Libanon hilft das SRK dem Libanesischen Roten Kreuz, die medizinische Nothilfe für die Menschen sicherzustellen, die über die Grenze kommen. Auch in Bulgarien leben Tausende von syrischen Flüchtlingen in Flüchtlingslagern oder privaten Unterkünften. Sie wurden bis März 2015 in Zusammenarbeit mit dem Bulgarischen Roten Kreuz mit Hilfsgütern für den täglichen Bedarf unterstützt³.

Um angesichts der humanitären Katastrophe in Syrien Verantwortung zu übernehmen, hat der Bundesrat im September 2013 beschlossen, im Rahmen eines dreijährigen Pilotprojekts insgesamt 500 besonders schutzbedürftige Flüchtlinge aufzunehmen. Das Projekt richtet sich an Kriegsoffer, die vom UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) als Flüchtlinge anerkannt wurden. Im Kanton Uri betreut das SRK zwei Gruppen dieser sogenannten Resettlement-Flüchtlinge im Rahmen des kantonalen Asyl- und Flüchtlingswesens. Gleichzeitig erliess das Staatssekretariat für Migration (SEM) – früher Bundesamt für Migration (BFM)⁴ – im September 2013 Visaerleichterungen für syrische Staatsangehörige mit Familienangehörigen in der Schweiz. In diesem Kontext begann das SRK seine Tätigkeit zur Unterstützung von syrischen Familien in der Schweiz, die ihre Angehörigen einladen wollten: Als die Visaerleichterungen Ende November 2013 aufgehoben wurden, verlagerte sich die Beratung und Unterstützung auf Anträge für sogenannte humanitäre Visa. Dabei lag der Schwerpunkt auf besonders verletzlichen Personen.

Im vorliegenden Bericht wird über den Zeitraum von September 2013 bis Dezember 2014 Bilanz gezogen. Nach der Darstellung der verschiedenen

3 SRK Mediencommuniqué 06.10.2014

4 Am 01.01.2015 wurde das Bundesamt für Migration in Staatssekretariat für Migration umbenannt. In diesem Bericht wird vom Staatssekretariat für Migration gesprochen, auch wenn es um den Zeitraum vor 2015 geht.

Dienstleistungen und der Herausforderungen unserer Arbeit werden einzelne kritische Punkte hervorgehoben und Empfehlungen zuhanden des SRK und der Schweizer Behörden abgegeben. Doch zunächst wird auf die Rechtsgrundlagen eingegangen, auf die sich die Visae erleichterungen sowie humanitäre Visa stützen.

2. Überblick zu den relevanten rechtlichen Grundlagen

Für die Arbeit des SRK zur Unterstützung von Personen aus Syrien und ihrer Angehörigen in der Schweiz sind verschiedene rechtliche Grundlagen massgebend. Diese werden im folgenden Kapitel kurz beschrieben. Unterschieden wird im Folgenden zwischen dem Visum, das im Rahmen der Weisung vom 04.09.2013 aus humanitären Gründen erteilt wurde, dem Schengen-Visum Kategorie C (Besucher-Visum) und dem humanitären Visum.

2.1 Weisung zur erleichterten Erteilung von Besucher-Visa aus humanitären Gründen

Aufgrund der sich verschärfenden Lage in Syrien hat das SEM schon am 27.07.2012 eine Weisung an die Auslandvertretung in Beirut erlassen, damit für bestimmte Personengruppen rascher ein Visum ausgestellt werden konnte. Eine Evaluation im Frühjahr 2013 ergab jedoch, dass nur wenige Personen diese Visae erleichterungen genutzt hatten, während sich die Lage in Syrien weiter zuspitzte. Deshalb wurde eine weiterführende Weisung⁵ für die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa erlassen. Diese galt vom 04.09.2013 bis 29.11.2013 und stützte sich auf den Schengener Grenzkodex. Dieser räumt den Mitgliedstaaten des Schengen-Abkommens in Art. 5 Abs. 4 Bst. c das Recht ein, aus humanitären Gründen von den ordentlichen Einreisevoraussetzungen abzuweichen

⁵ Staatssekretariat für Migration 04.09.2013 Weisung «Erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige». Nachfolgend der Einfachheit halber als «Weisung» bezeichnet.

und Einreisen in das jeweilige Staatsgebiet zu erlauben. Die Visaerleichterungen für syrische Familienangehörige, die das SEM mit der Weisung einführte, stützten sich auf diesen Artikel sowie auf Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV).

Kreis der Begünstigten

Diese Möglichkeit konnten in der Schweiz lebende Personen syrischer Herkunft mit einer B- oder C-Bewilligung oder Schweizer Staatsbürgerschaft nutzen. Sie konnten während der Geltungsdauer der Weisung ihre Angehörigen einladen. Als begünstigte Personen galten die Kernfamilie (Ehegatten und Kinder bis 18 Jahre), Verwandte in auf- und absteigender Linie und deren Kernfamilie (Grosseltern, Eltern, Kinder über 18 Jahre, Enkelkinder) sowie Geschwister mit ihrer Kernfamilie.

Das Verwandtschaftsverhältnis musste glaubhaft und nachvollziehbar belegt werden; es wurde jedoch von rigiden Prüfungen abgesehen. Die begünstigten Personen mussten bei der Einreichung des Gesuchs in Syrien wohnhaft sein oder sich in einem Nachbarstaat von Syrien oder in Ägypten aufhalten und durften erst nach Ausbruch der Krise im März 2011 in eines dieser Länder gereist sein. Sie sollten nicht im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung der genannten Länder sein.

Abgrenzung zum Schengen-Visum Kategorie C

Das Besucher-Visum, das im Rahmen der Weisung erteilt wurde, ist dem Schengen-Visum (Kategorie C) ähnlich. Es gilt jedoch nur für die Schweiz, während das Visum Kategorie C, umgangssprachlich auch Touristen-Visum oder Besucher-Visum genannt, für den gesamten Schengen-Raum gilt.

Im Fall von syrischen Staatsangehörigen, die zu ihren Angehörigen in die Schweiz kommen möchten, werden aktuell grundsätzlich keine Schengen-Visa Kategorie C erteilt, weil davon ausgegangen wird, dass die Wiederausreise dieser Personen aus der Schweiz oder dem Schengen-Raum nach Ablauf der Visumsdauer aufgrund der aktuellen Lage in Syrien nicht gewährleistet ist.

Erläuterungen zur ursprünglichen Weisung und Aufhebung

Am 04.11.2013 wurden in den Erläuterungen zur Weisung vom 04.09.2013 die Anforderungen an die Angehörigen in der Schweiz erhöht. Ab diesem Zeitpunkt mussten diese nun auf Anfrage kantonaler Migrationsämter Auskunft über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse und ihre Wohnsituation geben, bevor ein Visum erteilt wurde⁶.

Am 29.11.2014 wurde die Weisung per sofort aufgehoben⁷. Ab diesem Datum hatten Personen aus Syrien nur noch die Möglichkeit, auf einer Schweizer Vertretung in einem Drittstaat ein Gesuch für ein humanitäres Visum zu stellen.

2.2 Humanitäres Visum

Mit der dringlichen Änderung des Asylgesetzes vom 28.09.2012 hat die Bundesversammlung beschlossen, die Möglichkeit abzuschaffen, Asylgesuche auf einer Schweizer Vertretung im Ausland einzureichen. In Einzelfällen, in denen trotzdem asylrechtliche Verfolgung geltend gemacht wird, besteht nun die Möglichkeit, auf einer Schweizer Vertretung ein Gesuch für ein humanitäres Visum gemäss der Weisung vom 25.02.2014 einzureichen⁸. Dieses Visum stützt sich auf Art. 2 Abs. 4 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV). Gemäss dieser Verordnung können humanitäre Gründe geltend gemacht werden und nach Zustimmung des Staatssekretariats für Migration kann ein Einreisevisum erteilt werden.

Der Begriff des Visums aus humanitären Gründen wird vom Staatssekretariat für Migration (SEM) folgendermassen definiert:

«Ein Visum aus humanitären Gründen kann erteilt werden, wenn bei einer Person aufgrund des konkreten Einzelfalls offensichtlich davon ausgegangen werden muss, dass sie im Heimat- oder Herkunftsstaat unmittelbar,

6 Staatssekretariat für Migration 2013: Rundschreiben «Erläuterungen zur Weisung vom 4. September 2013»

7 Staatssekretariat für Migration 29.11.2013 «Aufhebung der Weisung vom 4. September 2013 über die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige»

8 Staatssekretariat für Migration 2014. Visum aus humanitären Gründen. Ersetzt die Weisung vom 28. September 2012.

ernsthaft und konkret an Leib und Leben gefährdet ist. Die betroffene Person muss sich in einer besonderen Notsituation befinden, die ein behördliches Eingreifen zwingend erforderlich macht und die Erteilung eines Einreisevisums rechtfertigt. Dies kann etwa bei akuten kriegerischen Ereignissen oder bei einer aufgrund der konkreten Situation unmittelbaren individuellen Gefährdung gegeben sein. Es ist jeweils eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalls erforderlich. Befindet sich eine Person bereits in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht.»⁹

Die beschriebene Gefährdung wird im Weisungstext nicht spezifiziert.

Einreichung des Gesuchs und Vorgehen

Für die Einreichung des Gesuchs wird das Formular für ein Schengen-Visum Kategorie C verwendet. Die Schweizer Auslandvertretung nimmt die Gesuche entgegen, registriert sie im ORBIS¹⁰ und überprüft den begründeten Antrag anhand der oben beschriebenen Definition des humanitären Visums. Dabei sind keine vertieften Abklärungen notwendig und es findet keine asylrechtliche Befragung der gesuchstellenden Person statt. Die Auslandvertretung kann das Gesuch ohne Rücksprache mit dem SEM ablehnen, falls gemäss ihrer Einschätzung keine Gefährdung vorliegt. Ist eine individuelle Gefährdung gegeben, kann die Auslandvertretung dem SEM das Gesuch zur Prüfung und Bewilligung unterbreiten. Wird das Gesuch abgelehnt, haben die gesuchstellenden Personen die Möglichkeit, innerhalb von 30 Tagen beim SEM eine Einsprache einzureichen. Wird die Einsprache abgewiesen, kann wiederum innerhalb von 30 Tagen Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) erhoben werden. Wird das Visum bewilligt, wird es für einen Zeitraum von 90 Tagen ausgestellt. Im Rahmen dieses Aufenthalts kann beim Bund in einem Empfangs- und Verfahrenszentrum ein Asylgesuch gestellt werden oder bei der kantonalen Migrationsbehörde eine ausländerrechtliche vorläufige Aufnahme beantragt werden.

9 Staatssekretariat für Migration 2014: Weisung «Visumantrag aus humanitären Gründen»

10 Beim ORBIS handelt es sich um das nationale elektronische Visa-Informationssystem. Es dient der Erfassung und Speicherung der Daten von Visumanträgen.

3. Syrien-Projekt des SRK

In diesem Kapitel wird das Syrien-Projekt¹¹ präsentiert, das vom SRK im September 2013 lanciert wurde. Es wird dargelegt, wie das Projekt aufgelegt wurde, wie es sich entwickelt hat und welche Leistungen erbracht wurden. Schliesslich werden die projektbezogenen Zahlen präsentiert und analysiert.

3.1 Anlaufen des Projekts

Wie einleitend dargelegt, hat das SEM am 04.09.2013 die Weisung «Erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige»¹² erlassen. In der Folge erhielt das SRK zahlreiche Anfragen von in der Schweiz lebenden syrischen Familien, die diese Visaerleichterungen für Angehörige nutzen wollten. Das SRK reagierte umgehend auf diese Anfragen und lancierte ein Projekt zur Unterstützung der Personen, die diese neue Möglichkeit in Anspruch nehmen wollten.

Die Tätigkeit des SRK entwickelte sich hauptsächlich gestützt auf die Erläuterungen vom 04.11.2013 zur Weisung vom 04.09.2013¹³. Diese gingen an die Schweizer Auslandsvertretungen und wurden nicht öffentlich kommuniziert. Seit diesen Präzisierungen prüfte das SEM jeweils die finanziellen Mittel sowie die Wohnsituation der in der Schweiz wohnhaften Familienmitglieder, obwohl in der Weisung vom 04.09.2013 ausdrücklich festgehalten wurde, dass die finanziellen Voraussetzungen der Gastgeber nicht geprüft würden.

Die Weisung enthielt zudem keine Angaben zur Finanzierung der Reisekosten nach Erteilung der Visa. Die teilweise sehr hohen Kosten stellten für zahlreiche Familien ein Hindernis dar und drohten die Reise der Angehörigen in die Schweiz trotz erteiltem Visum zu verunmöglichen.

11 Das SRK ist bzw. war im Zusammenhang mit dem Syrien-Konflikt auch in Libanon, Ägypten, Bulgarien und Jordanien tätig. Wenn in diesem Bericht vom Syrien-Projekt gesprochen wird, sind aber lediglich die Tätigkeiten des SRK für Personen syrischer Herkunft in der Schweiz und ihre Angehörigen gemeint.

12 SEM 04.09.2013

13 SEM 04.11.2013

Der Grundsatz der Menschlichkeit bildet die Grundlage für die Tätigkeit der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Gestützt auf dieses grundlegende Prinzip wollte das SRK Menschen unterstützen, welche die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die erleichterte Visa-erteilung gemäss Erläuterungen vom 04.11.2013 nicht erfüllten, obwohl sie gemäss Weisung zum Kreis der Begünstigten gehört hätten. Das SRK hat deshalb zu diesem Zeitpunkt begonnen, Personen syrischer Herkunft bei Visagesuchen zu unterstützen, um die Chancengleichheit und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Das Projekt begann im September 2013 und lief bis Ende Dezember 2014. Die Beratungs- und Unterstützungstätigkeit wird seit Anfang 2015 im Rahmen des Fachbereichs Einreise Aufenthalt Rückkehr weitergeführt.

3.2 Entwicklung des Projekts und erbrachte Leistungen

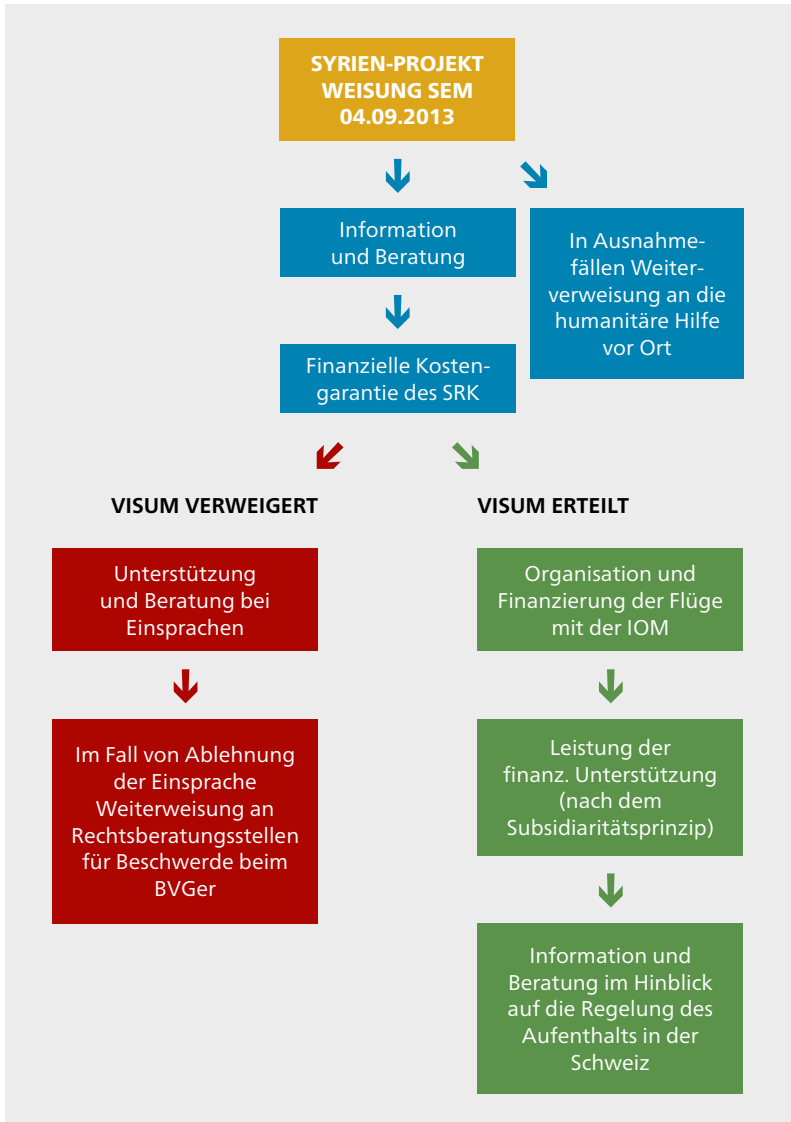


Abbildung 1: Dienstleistungen des SRK im Rahmen der Weisung

Einer der beiden Hauptbereiche des Projekts war die Abgabe von **subsidiären finanziellen Kostengarantien** für Personen, die im Rahmen der Visaerleichterungen Anträge für ihre Familienangehörigen gestellt hatten. Diese finanzielle Garantie basierte auf der Tatsache, dass Gastgeber nach den Erläuterungen vom 04.11.2013 belegen mussten, dass sie für die Unterbringung ihrer Angehörigen für die ersten drei Monate in der Schweiz aufkommen konnten. Die finanzielle Kostengarantie deckt subsidiär die Unterkunfts- und Grundbedarfskosten der Betroffenen für einen Zeitraum von drei Monaten ab. Sie stützt sich auf die von der SKOS¹⁴ festgelegten Richtlinien für die Sozialhilfe. Nach der Erteilung der Visa zahlte das SRK die finanzielle Unterstützung auf Antrag der Gastgeberinnen und Gastgeber für einen Zeitraum von höchstens drei Monaten aus, solange der Aufenthalt der betreffenden Personen nicht geregelt war. Das SRK liess die Garantien entweder direkt den Botschaften, dem SEM oder den kantonalen Behörden zukommen oder gab sie den Familienangehörigen ab, damit sie dem Dossier für den Visumantrag beigelegt werden konnten.

Das Projekt entwickelte sich rasch zu **einem Beratungs- und Informationsangebot** für in der Schweiz wohnhafte syrische Staatsangehörige weiter, welche die Visaerleichterungen für Mitglieder ihrer Familie in Anspruch nehmen wollten. Diese Personen wurden telefonisch, per E-Mail oder im persönlichen Gespräch über die Möglichkeiten, welche die Weisung bot, über die zu erfüllenden Kriterien und über die erforderlichen Schritte bei den Behörden informiert. Es wurde aktive Unterstützung geleistet, vor allem bei der Organisation der Termine in den Botschaften oder bei der Einreichung der Informationen und der Dokumente durch die Familien bei den zuständigen Behörden. Das Ziel bestand darin, die Familien bei komplizierten, schwer verständlichen administrativen Abläufen zu unterstützen, damit sie die Möglichkeiten, welche die Weisung bot, ungehindert nutzen konnten.

Wurde das Visum von der Botschaft verweigert, bot das SRK **auch administrative Unterstützung und Beratung bei der Verfassung von Einsprachen**. Es wurde eine redaktionelle Unterstützung für entsprechende Schritte bei den Behörden eingerichtet, die wegen Sprachproble-

14 Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

men oder mangels Vertrautheit mit dem System nicht von allen selbstständig eingeleitet werden konnten.

In jenen Fällen, in denen auch die an das SEM gerichtete Einsprache abgelehnt wurde, verwies das SRK die Familien an **Rechtsberatungsstellen oder private Anwälte**. Da das SRK in diesem Bereich keine rechtlichen Mandate übernehmen kann, bot es keine direkten Leistungen im Hinblick auf eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) an.

In den Fällen, in denen die Visa erteilt wurden, führte das SRK seine Unterstützung weiter, indem es bei Bedarf **Flüge finanzierte und diese in Partnerschaft mit der IOM organisierte**. Dies erlaubte den Personen nach der Visumserteilung eine rasche Einreise in die Schweiz und verhinderte dadurch lange und kostspielige Wartezeiten aufgrund von fehlenden finanziellen Ressourcen.

Nach der Ankunft der Personen in der Schweiz stand das SRK den Familien weiterhin zur Seite, indem es **die gewährte subsidiäre Kostengarantie auf Antrag hin ausbezahlte**.

Parallel dazu erbrachte das SRK auch **Informations- und Beratungsleistungen zum möglichen Vorgehen für die Regelung des Aufenthalts der Personen**, die im Rahmen der Visaerleichterungen eingereist waren.

Dank dieser Aktivitäten wurde das SRK sehr rasch zur spezialisierten Organisation für Fragen zur erleichterten Visaerteilung im Rahmen der Weisung. Als wichtigste nichtstaatliche Partnerorganisation knüpfte es sowohl gute Kontakte zur syrischen Gemeinschaft in der Schweiz als auch zu den Behörden, die am Verfahren der erleichterten Visaerteilung beteiligt waren. Mit jenen baute es einen engen Austausch auf und meldete jeweils erkannte Schwierigkeiten zurück. Damit wurde das SRK zu einem wichtigen, glaubwürdigen Akteur in diesem Bereich.

Über dieses Projekt stand das SRK in engem Kontakt zu zahlreichen syrischen Staatsangehörigen, die in der Schweiz leben. Die eingegangenen Anfragen betrafen deshalb nicht nur Visumanträge im Rahmen der Weisung, sondern auch die Situation der Familien, die sich noch in Syrien,

in der Türkei, im Libanon oder in anderen Nachbarländern Syriens befanden. Denn mehrere Tausend Menschen verliessen ihren Wohnort, um bei einer Vertretung einen Visumsantrag stellen zu können, und mussten bis zum Abschluss des Verfahrens Wochen bis Monate warten. Ein grosser Teil dieser Personen befand sich in einer sehr schwierigen Lage und verfügte weder über Geld noch über eine längerfristig zumutbare Unterkunft. Die in der Schweiz lebenden Familienmitglieder haben sich somit auch an das SRK gewandt, um in Erfahrung zu bringen, wie sie ihre Angehörigen vor Ort unterstützen konnten. Bei derartigen Anfragen verwies das SRK die Familien im Rahmen seiner Möglichkeiten an **Hilfsorganisationen vor Ort**.

Die Leistungen des SRK im Rahmen des Syrien-Projekts starteten zwar mit zwei Hauptbereichen (finanzielle Kostengarantien und Finanzierung der Flüge), wurden jedoch entsprechend den Anfragen und der Entwicklung der Situation weiterentwickelt und angepasst.

Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der Leistungen wurden **das Eingehen auf die Anliegen der Menschen und die psychosoziale Begleitung**. Denn die Menschen, die sich in diesem Zusammenhang an das SRK wandten und deren Familien direkt vom Syrien-Konflikt betroffen waren, litten enorm unter der Situation. Sehr oft standen sie unter Schock, waren äusserst besorgt oder gar einem Zusammenbruch nahe. Zudem verschuldeten sich viele Personen hoch, um ihre Angehörigen in Sicherheit bringen zu können. Sie erhofften sich vom Angebot des SRK auch einen Ort, wo sie angehört wurden.

Ende 2014 waren beim SRK noch rund 20 Dossiers von Personen hängig, die im Rahmen der Weisung einen Visumantrag für Familienmitglieder gestellt hatten. Diese Personen hatten den ursprünglichen Termin nicht wahrnehmen können – meist weil sie damals nicht ausreisen konnten – und mussten zu einem späteren Zeitpunkt einen neuen Termin beantragen.

3.3 Visa im Rahmen der Weisung: Zahlen und Analyse

In diesem Unterkapitel werden einige projektbezogene Zahlen präsentiert, um ein konkreteres Bild des Projekts zu vermitteln und dessen Auswirkungen zu beurteilen.

Dazu werden verschiedene Quellen genutzt. Ein Teil der Daten stammt aus der SRK-internen Datenbank. Diese bieten nur einen Anhaltspunkt, da die verwendete Datenbank erst parallel zur Entwicklung des Projekts aufgebaut wurde und da das verwendete Datenverwaltungssystem es nicht ermöglicht, genaue Auswertungen zu machen. Anhand dieser Datenbank lassen sich jedoch der Umfang und die Wirksamkeit des Projekts ungefähr darlegen. Weitere Zahlen stammen vom SEM. Schliesslich werden hier auch die Daten genutzt, welche die IOM im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem SRK für die Finanzierung und die Organisation der Flüge erhoben hat.

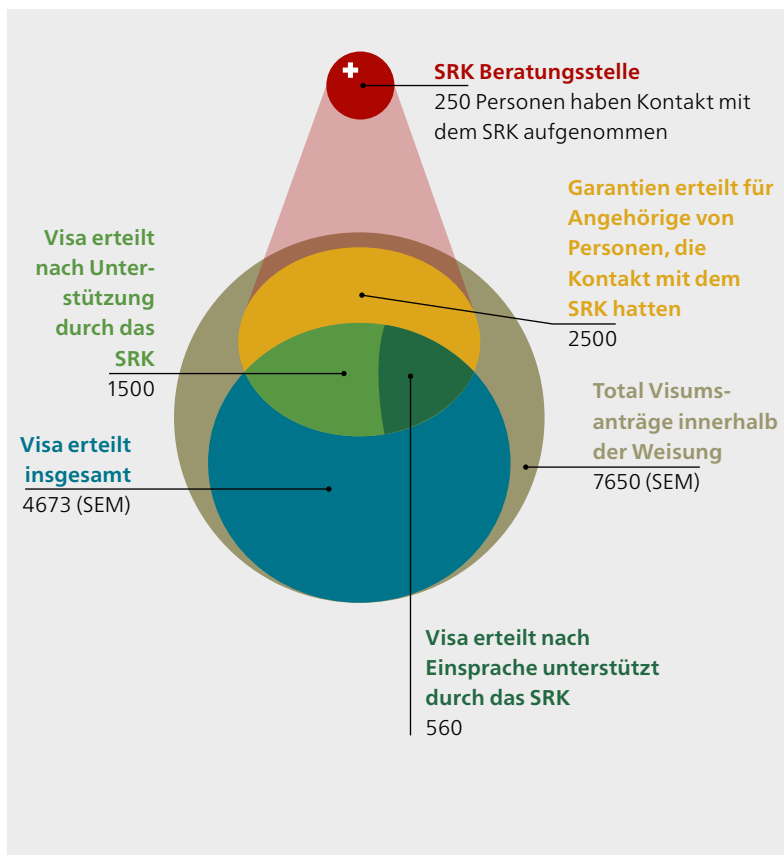


Abbildung 2: Statistische Angaben zur Beratung im Rahmen der Weisung

Gemäss der vom SEM erstellten Statistik wurden im Rahmen der Weisung über 7650 Visumsanträge eingereicht. Bis zum 29.11.2013, als die Weisung aufgehoben wurde, hatte das SEM erst einen Teil dieser Anträge bearbeitet und 719 Visa erteilt. Zwischen September 2013 und Ende 2014 erteilte das SEM im Rahmen der Weisung vom 04.09.2013 insgesamt 4673 Visa.

Gemäss den internen Daten, die das SRK im Rahmen seines Syrien-Projekts erhob, unterstützte es zwischen September 2013 und Dezember 2014 über 250 Personen, die im Rahmen der Weisung Familienangehörige eingeladen hatten. Diese Zahl bezieht sich auf in der Schweiz wohnhafte Personen, die Familienmitglieder eingeladen hatten. Werden die Familienangehörigen vor Ort berücksichtigt, wurden insgesamt über 2500 Personen unterstützt.

Im erwähnten Zeitraum gab das SRK über 2500 finanzielle Kostengarantien für ebenso viele Personen ab, die im Rahmen der Weisung ein Visum beantragt hatten. Dank dieser Unterstützung konnten vom SEM rund 1500 Visa erteilt werden.

Im Rahmen der Unterstützung bei der Verfassung von Einsprachen wurden über 75 Dossiers betreut, die rund 830 Personen betrafen. Im Anschluss an die von unserer Abteilung unterstützten Einsprachen wurden fast 560 Visa erteilt.

Gemäss den Erfahrungen des SRK betrafen die verweigerten Visa hauptsächlich Personen, deren Verwandtschaftsverhältnis nicht dem Kreis der Begünstigten der Weisung entsprach. Viele ablehnende Entscheide bezogen sich auf volljährige Neffen, die nicht als Teil der Kernfamilie der Geschwister der in der Schweiz wohnhaften Person betrachtet wurden.

Zudem wurde einer erheblichen Zahl von Personen, die wir jedoch leider nicht genau beziffern können, das Visum verweigert, weil sie nicht belegen konnten, dass sie zwischen dem 04.09. und 29.11.2013 Schritte im Hinblick auf einen Antrag im Rahmen der Weisung unternommen hatten. Es meldeten sich zahlreiche Personen bei uns, die Probleme bei der Registrierung oder bei der Kontaktaufnahme mit den Botschaften oder mit der Firma TLscontact, die mit der Registrierung der Anträge in Istanbul beauftragt war, gehabt hatten.

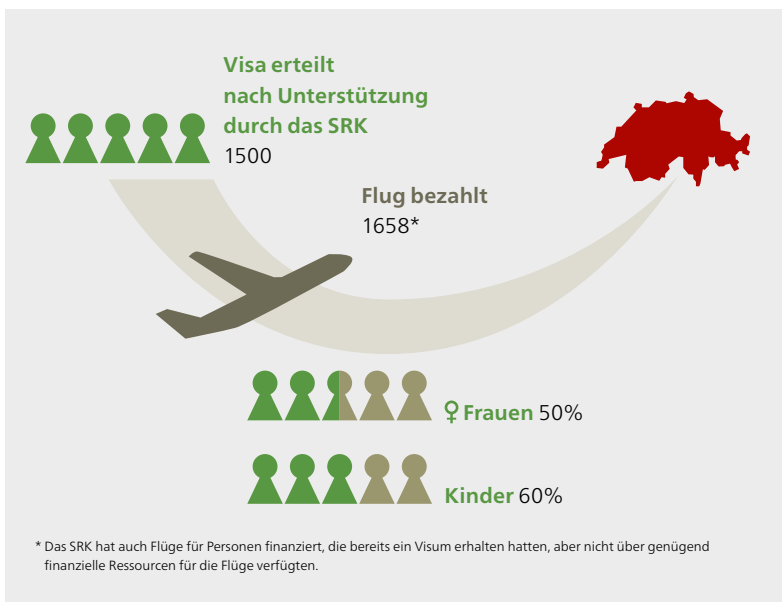


Abbildung 3: Statistische Angaben zur Unterstützung für Einreise im Rahmen der Weisung

Nach der Visaerteilung finanzierten und organisierten die meisten Familien die Reise für ihre Angehörigen selbst. Bei Personen, denen das aus finanziellen Gründen nicht möglich war, wurden die Flüge in Zusammenarbeit mit der IOM organisiert und vom SRK finanziert – dank des Legats einer Person, deren Familie im Zweiten Weltkrieg durch das SRK unterstützt wurde. In diesem Rahmen wurden zwischen September 2013 und Dezember 2014 1658 Flüge organisiert. 50% der unterstützten Personen waren Frauen oder Mädchen und der Anteil der Minderjährigen lag über 60%. Mit der Arbeit, die im Rahmen dieses Projekts geleistet wurde, konnte das SRK somit erfreulicherweise besonders verletzte Menschen unterstützen.

Nach der Ankunft der Familien in der Schweiz wurden bei jenen Familien, die dem SRK ein entsprechendes Gesuch stellten, die Kosten im Rahmen der finanziellen Garantie übernommen. Von den rund 250 Familien, für die das SRK eine Garantie abgegeben hatte, ersuchten etwa 70 tatsächlich um eine Kostenübernahme, nachdem ihre Familienangehörigen in der Schweiz eingetroffen waren. Somit nahm nur ein Teil der Familien,

denen eine finanzielle Garantie gewährt worden war, diese auch tatsächlich in Anspruch. Zudem wurde die Kostenübernahme in den meisten Fällen nur für den ersten Monat des Aufenthalts und nicht für die maximal vorgesehenen drei Monate beansprucht. Dies zeigt, dass der finanziellen Kostengarantie vor allem eine symbolische Funktion zukam. In Wirklichkeit kamen die meisten Personen ohne diese finanzielle Unterstützung zurecht. Trotzdem wären die Visa für die Mitglieder dieser Familien ohne Garantie des SRK höchstwahrscheinlich aufgrund der Erläuterungen vom 04.11.2013 verweigert worden.

In Bezug auf die Personen, die im Rahmen der Weisung ein Visum beantragt haben, waren die vom SRK eingeführten Unterstützungsleistungen sehr wirksam.

Wir stellen fest, dass die vom SRK abgegebene finanzielle Kostengarantie und Unterstützung bei einer Einsprache bei den Entscheidungen des SEM eine ausschlaggebende Rolle gespielt hat. Dies erklärt den hohen Anteil positiver Visaentscheide bei den von uns unterstützten Gesuchen.

Aufgrund unserer besonderen Stellung als Akteur und Beobachter bei der Umsetzung der Weisung haben wir jedoch auch Probleme festgestellt, die das Vorgehen der betroffenen Familien möglicherweise behindert haben. Auf diese Aspekte wird in den folgenden Kapiteln eingegangen.

Schliesslich ist zu beachten, dass diese Zahlen nur die Visumanträge im Rahmen der Weisung und nicht alle Personen betreffen, die im Rahmen dieses Projekts unterstützt wurden. Im folgenden Unterkapitel wird aufgezeigt, wie sich das Projekt nach der Aufhebung der Weisung entwickelt hat und wie es auf Unterstützungsleistungen ausgerichtet wurde, die Anträge für humanitäre Visa betreffen.

4. Entwicklung zu einem Beratungsangebot im Bereich humanitäre Visa

Das Projekt war ursprünglich auf die Unterstützung der Personen ausgerichtet, die im Rahmen der Weisung einen Visumsantrag gestellt hatten.

Da sich die entsprechenden Informationen innerhalb der syrischen Diaspora in der Schweiz rasch verbreiteten, wandten sich jedoch auch zahlreiche syrische Staatsangehörige an das SRK, die es nicht mehr geschafft hatten, vor Aufhebung der Weisung einen Termin zu vereinbaren oder die erst nach deren Aufhebung ein Verfahren eingeleitet hatten. Leider hat sich der Schutzbedarf der syrischen Bevölkerung bisher nicht verringert, und das SRK erhält weiterhin eine hohe Anzahl an Anfragen. Nach der Aufhebung der Weisung blieb Menschen, die auf der Flucht vor dem Syrien-Konflikt in die Schweiz einreisen wollten, nur noch die Möglichkeit, ein humanitäres Visum zu beantragen. Die entsprechenden Bedingungen sind in Kapitel 2.2 dargestellt.

Seit Ende 2013 erhielt das SRK regelmässig Anfragen von Personen, die für Mitglieder ihrer Familie ein humanitäres Visum beantragen wollten. Im Lauf der Monate erhöhte sich die Zahl dieser Anfragen und machte schliesslich die Mehrheit der Anfragen aus, die von unserer Abteilung bearbeitet wurden. Die Trendwende erfolgte im Sommer 2014: Ab dann bezog sich die Mehrheit der eingegangenen Anfragen nicht mehr auf Visa im Rahmen der Weisung, sondern auf humanitäre Visumsgesuche.

4.1 Humanitäre Visa: Entwicklung und erbrachte Leistungen

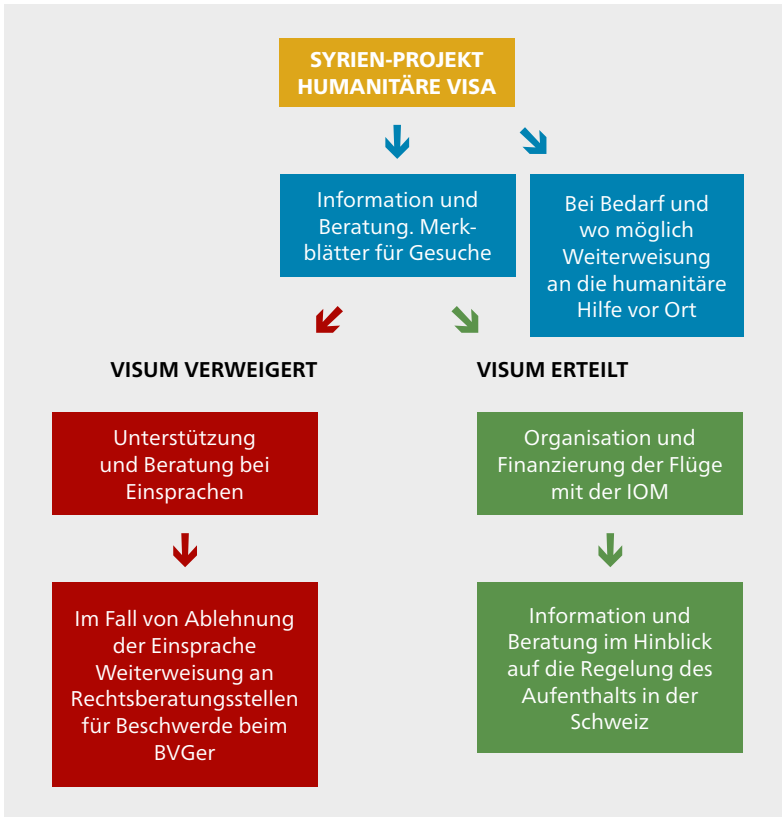


Abbildung 4: Dienstleistungen des SRK im Rahmen von humanitären Visumsgesuchen

Um auf Anfragen zu humanitären Visa einzugehen, entwickelte das SRK sein **Beratungs- und Informationsangebot** weiter, das telefonisch, per E-Mail oder im persönlichen Gespräch in Anspruch genommen werden konnte.

Im Fall der humanitären Visa war für die Familien, die sich an uns wandten, häufig nicht klar, welche Bedingungen für die Visaerteilung galten und welche Unterlagen für den Termin bei der Schweizer Vertretung mitzubringen waren. Im Hinblick auf eine klare und verständliche

Information hat das SRK ein **Merkblatt zum Thema humanitäre Visa** erarbeitet, das in sechs Sprachen verfügbar ist (Deutsch, Französisch, Italienisch, Englisch, Kurdisch, Arabisch). Das erste erstellte Dokument bezieht sich auf die Rechtsgrundlagen und die Kriterien für die Erteilung von humanitären Visa sowie auf das Vorgehen für das Einreichen eines Antrags.¹⁵

Die Betroffenen teilten uns jedoch teils trotz dieser klaren Informationen betreffend Vorgehen mit, dass sie Schwierigkeiten hätten, die Schweizer Auslandvertretungen zu kontaktieren und einen Termin für die Beantragung eines humanitären Visums zu erhalten. So erhielten Personen entweder gar keine Antwort, oder aber sie erhielten die Information, es sei nicht mehr möglich, ein Asylgesuch auf einer Schweizer Auslandvertretung zu beantragen, ohne aber darauf hingewiesen zu werden, dass nun die Möglichkeit bestehe, ein Gesuch für ein humanitäres Visum zu stellen. Einige Personen erhielten hingegen die Antwort, dass sie aufgrund der Informationen, die sie zu ihrer Situation abgegeben hätten, auf den ersten Blick die Kriterien für ein humanitäres Visum nicht erfüllen würden. Sie wurden anschliessend darauf hingewiesen, dass sie trotzdem ein Gesuch für ein humanitäres Visum stellen könnten. Klientinnen und Klienten, welche diese Information nicht verstanden hatten, kontaktierten uns in einigen Fällen anschliessend. In solchen Fällen übernahm das SRK in Bezug auf die Organisation von Terminen bei Bedarf die Rolle eines Vermittlers zwischen den Familien und den **Schweizer Auslandvertretungen**.

Bei einer Verweigerung des humanitären Visums wurde auch **Beratung und Unterstützung für die Verfassung der Einsprache** geleistet. Die Form dieser Unterstützung änderte sich im Lauf der Zeit, da die Zahl der Anfragen immer mehr zunahm. Um das Angebot effizienter zu gestalten, hat das SRK auch ein **Merkblatt zum Thema Einsprachen** (das auch in sechs Sprachen verfügbar ist)¹⁶ sowie eine **Vorlage für Einsprachen**¹⁷ erarbeitet, die ergänzt werden kann. Die Personen wurden aufgefordert, die Einsprache mit Hilfe dieser beiden Dokumente selbst zu verfassen. Das SRK stand ihnen weiterhin für eine Durchsicht und Korrektur der Einsprache zur Verfügung.

¹⁵ SRK 2014: Humanitäre Visa – Informationen

¹⁶ SRK 2014: Humanitäre Visa – Informationen für Einsprache

¹⁷ SRK 2014: Humanitäre Visa – Vorlage für die Einsprache

Wurde schliesslich auch die Einsprache abgelehnt und wollte die Familie beim BVGer Beschwerde erheben, verwies das SRK sie **an Rechtsberatungsstellen oder private Anwälte**.

Wurde das Visum erteilt, konnte das SRK bei Bedarf wiederum **die Reise in die Schweiz finanzieren und diese in Partnerschaft mit der IOM organisieren**.

Zudem verwies das SRK wo möglich und bei Bedarf ebenfalls **an Hilfsorganisationen vor Ort**. Denn nach der Einreichung des Visumantrags musste unter Umständen mehrere Wochen oder – falls Einsprache erhoben wurde – gar mehrere Monate auf Antwort gewartet werden. Oft sehen sich die Personen gezwungen, diesen Entscheid unter sehr schwierigen Umständen in der Türkei, im Libanon oder in einem anderen Drittland abzuwarten.

Auch im Zusammenhang mit den Anträgen für humanitäre Visa ist festzuhalten, dass das **Eingehen auf die Anliegen der Menschen** und die **psychosoziale Begleitung** eine entscheidende Rolle spielten. Da nur eine kleine Zahl humanitärer Visa erteilt wurde, war das SRK häufig mit unlösbaren und für die von der Syrien-Krise direkt betroffenen Personen sowie ihre Angehörigen in der Schweiz sehr belastenden Situationen konfrontiert. Dies löste bei den Betroffenen Enttäuschung, Unverständnis und grosse Niedergeschlagenheit aus. Das SRK konnte in vielen Fällen keine konkrete Hilfe, sondern einzig ein offenes Ohr bieten.

Schliesslich konnte das SRK im Rahmen seiner Unterstützung bei der Beantragung von humanitären Visa einen **vertraulichen Dialog mit dem SEM und den Schweizer Auslandvertretungen** aufbauen. Nachdem sich bereits bei den Visa im Rahmen der Weisung ein enger Kontakt zu diesen Stellen entwickelt hatte, wurde die gute Zusammenarbeit weitergeführt und ausgebaut. Heute wird der vertrauliche Dialog als Bestandteil der **rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics** geführt, die das Schweizerische Rote Kreuz gestützt auf die Genfer Konventionen, die Statuten der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und nationaler Gesetzgebung¹⁸ einnimmt.

18 Bundesbeschluss von 1951 zu den spezifischen Aufgaben des SRK

Das SRK hat ausserdem seine Erkenntnisse verschiedentlich öffentlich bekannt gemacht. So wurde eine Medienmitteilung veröffentlicht.¹⁹ Zudem wurde der Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrätin Sommaruga, ein Bericht über die Unterstützungsarbeit des SRK für syrische Staatsangehörige übermittelt.

4.2 Humanitäre Visa: Zahlen und Analyse

In diesem Unterkapitel soll anhand einiger Zahlen der Umfang der Arbeit, die das SRK im Zusammenhang mit den humanitären Visa geleistet hat, sowie deren Auswirkungen aufgezeigt werden. Wie bei den Zahlen zu den Anträgen im Rahmen der Weisung stammen die aufgeführten Daten hauptsächlich aus dem internen Datensystem des SRK. Sie sind nur als Näherungswerte zu betrachten, da die verwendete Datenbank erst parallel zur Entwicklung des Projekts aufgebaut wurde. Weitere Daten wurden uns vom SEM zur Verfügung gestellt und bestimmte Zahlen stammen aus der Zusammenarbeit zwischen dem SRK und der IOM für die Organisation und Finanzierung der Flüge.

¹⁹ SRK 2014: Medienmitteilung. Das SRK engagiert sich für Flüchtlinge aus Syrien.

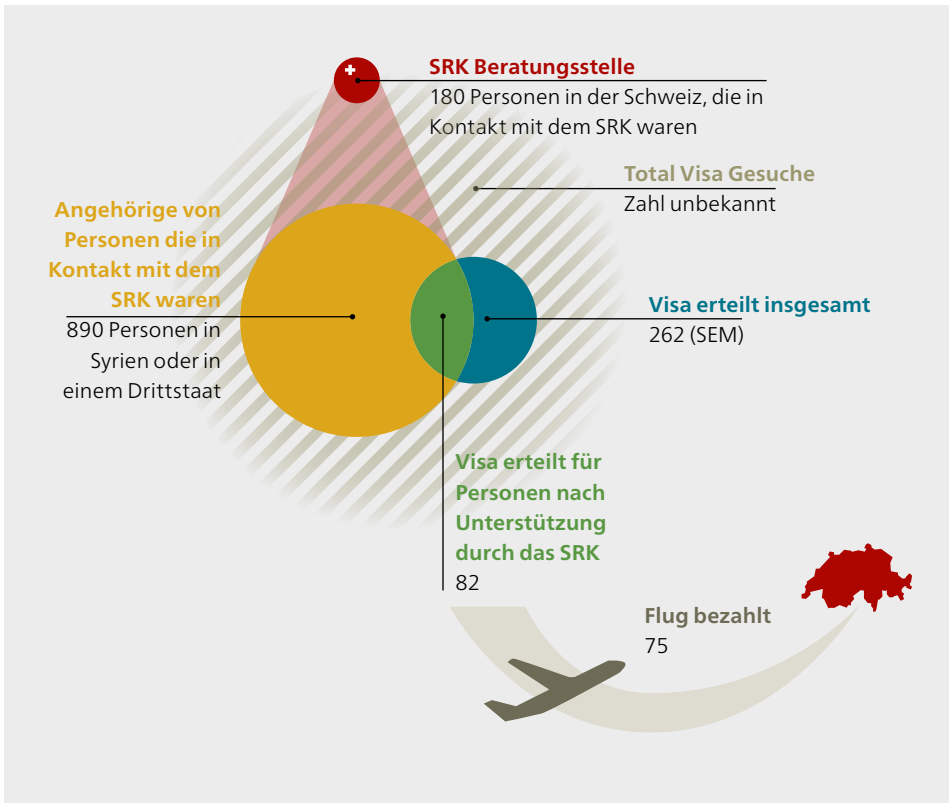


Abbildung 5: Statistische Angaben zu Unterstützung des SRK bei Gesuchen für humanitäre Visa im Jahr 2014

Im Jahr 2014 wurden gemäss der vom SEM erstellten Statistik 262 humanitäre Visa für syrische Staatsangehörige erteilt. Leider ist nicht bekannt, wie viele humanitäre Visa im gleichen Zeitraum beantragt wurden.

Gemäss den projektinternen Daten haben sich zwischen September 2013 und Ende 2014 180 Personen im Zusammenhang mit Anträgen für humanitäre Visa an das SRK gewandt. Diese Zahl bezieht sich auf in der Schweiz wohnhafte Personen, die ein Verfahren für Mitglieder ihrer Familie eingeleitet hatten. Werden die Familienangehörigen im Ausland berücksichtigt, wurden insgesamt rund 890 Personen unterstützt.

82 dieser Personen erhielten im Anschluss an die Unterstützung durch das SRK ein humanitäres Visum. 75 von ihnen gelangten mit Flügen in die Schweiz, die vom SRK finanziert und in Zusammenarbeit mit der IOM organisiert wurden.

Bei etwa 165 Personen wurde der Antrag auf ein humanitäres Visum abgelehnt und weitere 334 Anträge waren Ende 2014 noch hängig. Zudem hat das SRK weitere 310 Personen im Hinblick auf die Beantragung eines humanitären Visums informiert. Bei diesen Personen ist nicht bekannt, ob sie in der Folge tatsächlich einen Antrag gestellt haben.

Diese Zahlen zu den Resultaten unserer Unterstützung zeigen, dass bei den humanitären Visa eine deutlich tiefere Anerkennungsquote erreicht wurde als bei den Visa im Rahmen der Weisung. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass für humanitäre Visa andere Kriterien gelten, die viel schwieriger zu erfüllen sind.

Trotz des geringen Handlungsspielraums wurde jedoch bei 10% der Personen, die sich an das SRK gewandt hatten, das beantragte humanitäre Visum erteilt. Angesichts der Tatsache, dass das humanitäre Visum ein Instrument für Ausnahmesituationen darstellt, ist dies ein beachtlicher Anteil. Auch in einer Medienmitteilung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) zu diesem Instrument wird darauf hingewiesen, dass humanitäre Visa sehr restriktiv gehandhabt und selten erteilt werden.²⁰

Die klaren Informationen, die das SRK abgibt, sowie die Beratung zu den Kriterien und zu den Aspekten, die in einem Antrag vorzubringen sind, waren wirksam und halfen den Betroffenen, den administrativen Ablauf besser zu verstehen und die nötigen Unterlagen erbringen zu können. Die in diesem Zusammenhang entwickelten Leistungen stellen Dienstleistungen dar, die künftig konsolidiert werden sollen. Die im Verlauf dieses Projekts gewonnenen Erfahrungen zeigen, dass der legale Zugang zu internationalem Schutz für die Opfer von bewaffneten Konflikten ein Thema ist, das nichts von seiner Aktualität eingebüsst hat. Neben syrischen Staatsangehörigen, von denen wir weiterhin Anfragen erhalten, haben sich auch Menschen aus anderen Ländern wie Irak, Afgha-

20 SFH 2014

nistan oder Eritrea für Information oder Unterstützung während dem Verfahren für ein humanitäres Visum an uns gewandt.

5. Erkenntnisse für das SRK

In diesem Kapitel werden die Aktivitäten des SRK einer kritischen Analyse unterzogen und Möglichkeiten für die weitere Arbeit formuliert.

Die Abgabe von finanziellen Garantien durch das SRK, die Information sowie die Unterstützung bei administrativen Abläufen und bei den Visaanträgen hatten verschiedene positive Auswirkungen:

- **Chancengleichheit:** Nachdem mit den Erläuterungen der Weisung die Prüfung der finanziellen Voraussetzungen eingeführt worden war, was eine Chancenungleichheit mit sich brachte, konnte die Tätigkeit des SRK diese in Fällen, wo wir um Kostengarantien angefragt wurden, entschärfen. Durch die unbürokratische Abgabe der subsidiären Kostengarantien konnten alle Personen von der Weisung profitieren, die zum Kreis der Begünstigten gemäss den Bestimmung vom 04.09.2013 gehörten: Sozialhilfebezüger konnten genauso von der Weisung Gebrauch machen und ihre Angehörigen einladen wie Personen mit höherem Einkommen.
- **Direkter Kontakt zu Betroffenen:** Die Beratungstätigkeit des SRK hatte zur Folge, dass vielfältige Kontakte zur syrischen Bevölkerung in der Schweiz und im Ausland entstanden. Dies erlaubte es, Problemstellungen bei Gesuchen oder die schwierigen Lebenssituationen der Angehörigen in Syrien/Drittstaaten zu identifizieren. Das SRK konnte somit einerseits eine Beratungsfunktion übernehmen und erhielt andererseits wichtige Informationen aus erster Hand, was wiederum erlaubte, die zuständigen Behörden auf diverse Problematiken hinzuweisen.
- **Vermittlungs- und Beobachtungsfunktion:** Das SRK suchte seit Erlass der Weisung den Kontakt zum SEM, zu den kantonalen Migrationsbehörden und den Schweizer Auslandvertretungen in den betroffenen Drittstaaten. Durch den ständigen Dialog mit den verschiedenen Stellen

wurde das SRK zu einem wichtigen Gesprächspartner, konnte bei Fragen zwischen Gesuchstellenden und behandelnden Behörden vermitteln und gleichzeitig Problempunkte benennen und diese im vertraulichen Dialog den zuständigen Stellen vorlegen.

Insgesamt lässt sich somit aus dem Syrien-Projekt eine sehr positive Bilanz ziehen. Mit den angebotenen Leistungen, die einer grossen Zahl von Personen zugute kamen, konnten besonders verletzte Menschen erreicht werden. Das SRK half mit seinem Einsatz Menschen, die vor einem bewaffneten Konflikt geflohen waren, durch die legale Einreise in die Schweiz eine gewisse Sicherheit zu finden.

5.1 Weiterführung der Aktivitäten des SRK für den legalen Zugang zu internationalem Schutz für Menschen, die aus Krisenregionen fliehen

Wie die Evaluation der seit September 2013 geleisteten Arbeit in diesem Bericht zeigt, hat sich die Beratung im Hinblick auf den legalen Zugang zu Schutz in der Schweiz, vor allem über humanitäre Visa, zu einer wichtigen Tätigkeit des SRK entwickelt. Das SRK möchte die Erfahrung, die es in diesem Bereich erworben hat und das aufgebaute Kooperationsnetz nutzen, um seine Tätigkeit zugunsten von syrischen Staatsangehörigen, aber auch von Menschen aus anderen Ländern, die Zugang zu internationalem Schutz benötigen, weiterzuführen.

Im Anschluss an das Syrien-Projekt werden die Aktivitäten zugunsten von Schutzsuchenden im Rahmen des Fachbereichs «Einreise Aufenthalt Rückkehr» des Departementes Gesundheit und Integration weitergeführt. Die Fortführung dieser Tätigkeit erfolgt auch im Rahmen der Strategie 2020 des SRK²¹, die unter anderem darauf ausgerichtet ist, Dienstleistungen für besonders vulnerable Personen und allgemein für Migrantinnen und Migranten auszubauen. Darauf basierend wurde zudem auch der Massnahmenplan «Menschen auf der Flucht»²² erarbei-

21 SRK 2013: SRK-Strategie 2020

22 SRK 2014: Massnahmenplan «Menschen auf der Flucht»

tet, der eine weitere Grundlage für die Weiterführung der Aktivitäten des SRK in diesem Bereich darstellt.

Im Folgenden werden Ansätze für die Verbesserung der bestehenden Leistungen sowie Möglichkeiten zur Entwicklung weiterer Aktivitäten vorgeschlagen.

5.1.1 Direkte Unterstützung der Betroffenen und ihrer Familienangehörigen

Wie erwähnt, kam das SRK im Rahmen des Syrien-Projekts mit Menschen in Kontakt, die von der Syrien-Krise direkt betroffen waren, und konnte so wertvolle Informationen für seine diesbezügliche Arbeit sammeln. Über die Unterstützung, die durch das SRK geleistet wurde, konnten die Bedürfnisse der Menschen, die auf der Flucht vor diesem bewaffneten Konflikt ihr Land verliessen, und ihrer Angehörigen in der Schweiz erfasst werden. Diese Informationen dienen nun als Grundlage für das weitere Engagement des SRK in diesem Bereich.

Selbstverständlich bestanden bei den Familienmitgliedern in der Schweiz andere Bedürfnisse als bei den Menschen, die vor dem Konflikt geflohen waren und sich in Syrien oder in einem Nachbarland aufhielten.

Bei Menschen, die vor dem Konflikt auf der Flucht sind und sich in Syrien oder einem Nachbarland aufhalten, besteht in verschiedenen Lebensbereichen ein enormer Bedarf. Aufgrund der ungeheuren Zahl von Personen, die in die Nachbarstaaten Syriens geflohen sind, ist der Zugang zu Unterstützung durch das UNHCR oder andere Hilfsorganisationen in der Praxis oft schwierig. Teils müssen trotz grossen Notsituationen für die Betroffenen lange Wartefristen in Kauf genommen werden. Die wichtigsten Bedürfnisse, die bisher aus Sicht des SRK noch nicht genügend gedeckt werden können, sind:

- Bedarf nach Unterstützung vor Ort betreffend Unterkunft sowie für den Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Finanzhilfen
- Bedarf nach Unterstützung für kranke oder schwerbehinderte Menschen

- Bedarf nach Unterstützung für alleinstehende Frauen, mit oder ohne Kinder
- Bedarf nach Unterstützung für die Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen

Über das Projekt konnte das SRK auf einen Teil dieses Bedarfs eingehen, doch für weitere Bedürfnisse muss noch eine Lösung gefunden werden. Nachstehend wird auf jene Bedürfnisse eingegangen, bei denen das SRK sein Engagement ausbauen könnte.

Unterstützung der in der Schweiz lebenden Familienmitglieder bei den administrativen Abläufen:

Im Rahmen des Projekts war es nicht möglich, die Betroffenen beim Verfassen von Briefen oder anderen Dokumenten umfassend zu unterstützen. Denn es standen nur beschränkte personelle Ressourcen zur Verfügung und die Zahl der Anfragen war hoch. Zur Abhilfe wurden Musterbriefe erarbeitet und in die Schweizer Amtssprachen übersetzt. Die Betroffenen konnten diese Vorlagen ausfüllen und nach Bedarf anpassen. Wir stellten jedoch fest, dass auch dies für einige Personen eine Schwierigkeit darstellte.

→Somit könnte im Rahmen des weiteren Engagements des SRK geprüft werden, ob eine einfache Unterstützung für die Realisierung von administrativen Arbeiten eingeführt werden soll oder ob dafür eine Zusammenarbeit mit einer Stelle aufgebaut werden kann, welche diese Dienstleistung anbietet. Für eine solche Dienstleistung könnten auch Freiwillige hinzugezogen werden.

Bedürfnisse der Familienmitglieder, die vor dem Konflikt auf der Flucht sind:

Das SRK gehört zwar dem weltumspannenden Netzwerk der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (Bewegung) an. Im Rahmen dieses Projekts hatte es dennoch Schwierigkeiten, an die erforderlichen Informationen und Kontaktdaten zu gelangen, um die Menschen im Ausland weiterzuweisen. Häufig auch, weil die Partnerorganisationen aufgrund der gewaltigen Zahlen an Schutzsuchenden vollkommen überlastet sind. Nötig gewesen wäre eine Weitervermittlung vor allem bei kranken, behinderten oder verletzten Menschen sowie bei unbegleiteten Minderjährigen und alleinstehenden Frauen, denen entweder kein humanitäres Visum gewährt wurde oder zur Über-

brückung im Fall von langen Wartezeiten, wo eine Unterstützung dringend nötig war. Für diese besonders verletzlichen Menschen mit grossem Unterstützungsbedarf suchte das SRK im Einzelfall nach einer Lösung, indem es sich an die verschiedenen Organisationen vor Ort wandte. In diesem Zusammenhang wurde vor allem mit den nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, der IOM, dem UNHCR und dem IKRK Kontakt aufgenommen. Trotz dieser Kontakte war es für das SRK schwierig, sich einen genauen Überblick über die Tätigkeit dieser Organisationen vor Ort zu verschaffen und mit diesen eine dauerhafte Zusammenarbeit für die Unterstützung von Einzelfällen aufzubauen.

→ Im Hinblick auf die Weiterführung seiner Unterstützung für Menschen, die vor bewaffneten Konflikten oder anderen Krisensituationen fliehen, arbeitet das SRK am Ausbau seiner Zusammenarbeit mit den Mitgliedsorganisationen der Bewegung sowie mit weiteren vor Ort tätigen humanitären Organisationen.

5.1.2 Vertraulicher Dialog und Lobbying-/Advocacy-Tätigkeit

Wie erwähnt, hat das SRK im Verlauf seiner Tätigkeit zahlreiche Kontakte geknüpft und ausgebaut. Dank seiner Stellung als *auxiliaire des pouvoirs publics* konnte das SRK einen vertraulichen Dialog mit den Behörden führen. Daraus ergab sich ein kritischer, aber konstruktiver Austausch, den das SRK sehr schätzt und den es weiterhin pflegen wird.

Die Erfahrungen des SRK mit den syrischen Staatsangehörigen sowie die in den Medien zahlreich erschienenen Artikel zur sogenannten Flüchtlingskrise haben gezeigt, dass die Frage des Zugangs zu internationalem Schutz für Menschen auf der Flucht zentral ist und dass daran gearbeitet werden muss, diese Problematik sichtbar zu machen und Lösungswege aufzuzeigen.

Deshalb setzt sich das SRK mit seiner Lobbying- und Advocacy-Tätigkeit in der Schweiz dafür ein, den Zugang zu Schutz für die Opfer des Syrien-Konflikts und anderer Menschen, die legalen Zugang zu internationalem Schutz suchen, zu verbessern. Das SRK wird daher weiterhin Lobbying- und Advocacy-Aktivitäten entsprechend dem Tagesgeschehen unternehmen.

Der legale Zugang zu Schutz für Menschen auf der Flucht beschäftigt nicht nur das SRK. Mit dieser Frage befassen sich auch das Red Cross EU Office, welches verschiedene Hintergrundpapiere zu diesem Thema publiziert²³ hat. Zudem hat das EU Office einen Prozess eingeleitet, in dem Überlegungen zum Zugang zu Schutz in der Europäischen Union und zur Positionierung der Rotkreuz-/Rothalbmondbewegung angestellt werden. In diesem Rahmen hat das SRK an einer Gesprächsrunde zum Thema humanitäre Visa teilgenommen, in die europäische Parlamentarierinnen und Parlamentarier, Vertretungen des Migrationsbereichs der europäischen Staaten sowie verschiedene Vertretungen von nationalen Rotkreuzgesellschaften einbezogen waren.

Ein solcher Erfahrungs- und Informationsaustausch ist unerlässlich, damit im schweizerischen Kontext zweckmässige Arbeit geleistet werden kann. Ebenso unabdingbar ist eine laufende Analyse der nationalen und internationalen Lage.

→ Das SRK wird sich weiterhin mit den Mitgliedern der Rotkreuz-/Rothalbmondbewegung über seine Erfahrungen austauschen. Es wird weiterhin das nationale und internationale Tagesgeschehen und die Entwicklungen verfolgen, die im Bereich der Migration und des legalen Zugangs zu Schutz für Menschen auf der Flucht stattfinden und seine Dienstleistungen und Aktivitäten laufend daran anpassen.

23 Red Cross EU Office: »Legal Avenues to Access to International Protection in the EU“, 2013.
»Access to International Protection in the EU for People Fleeing Syria“, 2014,
»Humanitarian Visas for the European Union. Internal Background Note«, 2015

6. Kritische Betrachtung und Empfehlungen für Massnahmen des Bundes

Nachdem das Syrien-Projekt des SRK ausführlich vorgestellt, analysiert und evaluiert wurde, sollen im Folgenden die Massnahmen des Bundes kritisch analysiert werden. Des Weiteren werden zu den einzelnen Massnahmen Empfehlungen für die zuständigen Behörden formuliert. Die Analyse wird mit Fallbeispielen illustriert.

6.1 Weisung zur erleichterten Erteilung von Besucher-Visa aus humanitären Gründen

Mit den Visaerleichterungen erhielten die in der Schweiz lebenden Personen syrischer Herkunft ein wirkungsvolles Instrument, ihre in der Krisenregion lebenden Angehörigen in Sicherheit zu bringen, ohne sie den Gefahren einer illegalen Einreise in die Schweiz aussetzen zu müssen. Wie bereits erwähnt, konnten davon überdurchschnittlich viele verletzte Personen profitieren. Auch sind solche speziellen Aktionen eine wirkungsvolle und relativ schnell umsetzbare Ergänzung und Alternative zur Aufnahme von Kontingentsflüchtlingen über sogenannte «Resettlement-Programme» des UNHCR, deren Zahlen stark reglementiert sind und längere politische Prozesse voraussetzen. Resettlement-Programme stellen zwar ein weiteres wichtiges Instrument zum Schutz von Flüchtlingen dar. Für Einzelpersonen ist es allerdings kaum möglich aktiv Zugang dazu zu finden, da Begünstigte vom UNHCR direkt für das Resettlement ausgewählt werden. Die Massnahmen des Bundes für die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa können also als positiver Schritt und potentiell einfacher zugängliches Instrument zum Schutz verletzlicher Personen gewertet werden.

Einige Faktoren zur Weisung über die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa und betreffend deren Aufhebung sollten bei künftigen Sonderregelungen für Menschen auf der Flucht allerdings berücksichtigt werden.

Problempunkte

Registrierung, Gesuchaufnahme, Kriterien, schriftliche Gesuchsvorlagen

- Bei den verschiedenen Schweizer Vertretungen galten im Rahmen der Weisung **unterschiedliche Registrierungsprozesse**. In Istanbul wurde im Herbst 2013 TLScontact als externe Firma mit der Registrierung der Gesuche beauftragt. Termine wurden online registriert. Im Gegensatz dazu konnten Gesuche in Beirut erst ab dem 1. November 2014 online über TLScontact registriert werden. Vorher wurden diese Termine vor allem telefonisch vereinbart. Dies führte verschiedentlich zu Schwierigkeiten. Viele Personen konnten aus unterschiedlichen Gründen – z. B. weil sie die Grenze nicht überqueren konnten – nicht am ausgemachten Datum erscheinen. Das konnte dazu führen, dass sie ihren Anspruch auf einen Termin im Rahmen der Weisung verloren, wenn sie die fristgerechte Registrierung nicht nachweisen konnten, falls die Terminvergabe nur telefonisch erfolgt war.

Online-Registrierungen sind grundsätzlich positiv zu werten. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass dies für Personen, die nicht geübt sind im Umgang mit elektronischen Medien, eine grosse Hürde darstellen kann. Zudem war die Seite von TLScontact in Istanbul lediglich in Englisch und Türkisch verfügbar, was eine weitere Schwierigkeit für Personen aus Syrien darstellen konnte. Des Weiteren ist zu bemängeln, dass die Online-Registrierung ohne weitere Bearbeitung durch den Gesuchsteller nach 15 Tagen gelöscht wurde, was wiederum dazu führte, dass einige Personen zwar versucht hatten, Termine zu vereinbaren, dies aber nicht beweisen konnten, weil ihre Registrierung nicht mehr gespeichert war.

- In Bezug auf die **Abgrenzung gegenüber Gesuchen für Schengen-Visa** (Kategorie C) für Personen ausserhalb der EU- und EFTA-Staaten waren der **Zugang zu den Informationen und die Transparenz** nicht ausreichend gewährleistet. Es wurde nicht darauf hingewiesen, dass das Schengen-Visum Kategorie C in keiner Weise dem im Rahmen der Weisung erteilten Besucher-Visum entspricht. Dies hatte zur Folge, dass syrische Gastgeber ihre Angehörigen auch weiterhin für Besucher-Visa anmeldeten und die dafür anfallenden Visagebühren zahlten. Diese Gesuche führten in den allermeisten Fällen zu abschlägigen Entschei-

den und oft zu langwierigen Einspracheverfahren. Dies hätte verhindert werden können, wenn klarer über die verschiedenen Visa-Formen und Kriterien informiert worden wäre.

- Als Gastgebende konnten Personen mit Aufenthaltsbewilligung B, C oder mit Schweizer Pass auftreten. **Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer** oder **vorläufig aufgenommene Flüchtlinge** waren nicht berechtigt, ihre Angehörigen anzumelden. Dies stellte eine Ungleichbehandlung für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge dar, da diese wie auch anerkannte Flüchtlinge eine langfristige Aufenthaltsalternative in der Schweiz haben.

Gleichzeitig konnten vorläufig Aufgenommene in einigen Fällen trotzdem Gesuche stellen, die zum Teil sogar gutgeheissen wurden. Innerhalb der syrischen Gemeinschaft der Schweiz löste dies grosses Unverständnis aus, da die Kriterien für Visumserteilungen in solchen Fällen nicht transparent waren.

- Als weiteres Kriterium wurde der Begriff der **Kernfamilie** (Ehepartner und minderjährige Kinder) verwendet. Dies entsprach nicht der Lebensrealität vieler betroffener Familien, die häufig in Grossfamilien zusammenlebten und bei denen auch bereits volljährige Kinder weiterhin ökonomisch von den Eltern abhängig sind und zur Kernfamilie gerechnet werden.
- Lehnte die Botschaft den Antrag ab, wurde der schriftliche Entscheid in Form eines Schengen-Formulars abgegeben. **Die Ablehnungsgründe beschränkten sich auf die Kriterien für Schengen-Visa Kategorie C, die nicht mit den Kriterien der Weisung übereinstimmten.** Die Gesuchstellenden erfuhren somit nicht, weshalb sie einen abschlägigen Entscheid erhielten. Daher war auch eine stringente Argumentation im Fall einer Einsprache schwierig.

Schwierigkeiten bei der Einreichung eines Antrags im Rahmen der Weisung

Hier handelt es sich um eine Familie, die aus einem älteren Ehepaar und dessen Tochter besteht. In ihrer Herkunftsregion erhielt die Familie Todesdrohungen, weil der Vater verschiedene Menschen unabhängig von ihrer Herkunft, Religion und politischen Zugehörigkeit unterstützte. Ausserdem sind beide Eltern schwer krank und in ihrer Mobilität und Selbstständigkeit eingeschränkt.

Das Paar hat auch einen Sohn, der in der Schweiz lebt und hier eingebürgert ist. Im November 2013, vor Aufhebung der Weisung, versuchte er vergeblich, beim schweizerischen Generalkonsulat in Istanbul einen Termin zu erhalten. Die Telefonleitungen waren ständig besetzt und die übermittelten E-Mails wurden nicht beantwortet. Weder über das schweizerische Generalkonsulat in Istanbul noch über TLScontact gelang es der Familie, Kontakt aufzunehmen und ihren Antrag registrieren zu lassen. Erst nachdem sich die Familie an das SRK gewandt hatte, erhielt sie schliesslich im Februar 2014 einen Termin beim Konsulat. Da die Weisung zu diesem Zeitpunkt bereits wieder aufgehoben war, beantragte die Familie humanitäre Visa.

Als dieser Antrag abgelehnt wurde, legte der Sohn Einsprache ein. Gegen die abgelehnte Einsprache wurde beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben. Doch auch das BVGer vertrat die Auffassung, die Situation der Familie erfordere kein Eingreifen der Schweiz, und stellte sich somit hinter das SEM. Folglich wurden die humanitären Visa verweigert. Wäre der Antrag im Rahmen der Weisung gestellt worden, wären die Visa wahrscheinlich erteilt worden.

Änderungen von Weisungen des Bundes und diesbezügliche Auswirkungen

- Am 04.11.2013 wurden die ursprünglichen Regeln für die Visaerleichterungen **während ihrer Geltungsdauer geändert**. Dies wurde den Schweizerischen Auslandvertretungen in Beirut, Amman, Ankara, Istanbul und Kairo kommuniziert, nicht aber öffentlich auf der Website des SEM. Obwohl in der Weisung vom 04.09.2013 ausdrücklich darauf hingewiesen worden war, dass die finanziellen Voraussetzungen nicht geprüft würden, mussten Gastgeberfamilien in der Schweiz gemäss Erläuterungen vom 04.11.2013 auf Anfrage von kantonalen Migrationsämtern finanzielle Garantien und Unterkunftsmöglichkeiten für ihre

Gäste nachweisen. Dies führte zu einem enormen Druck auf die Gastgeber und verlängerte die Wartezeiten der eingeladenen Personen unnötig und teilweise sehr stark. Ebenso vergrösserte sich dadurch der administrative Aufwand der kantonalen Migrationsbehörden und des SEM um ein Vielfaches.

- Die **abrupte Aufhebung** der Weisung am 29.11.2013 ohne Vorinformation hatte verheerende Konsequenzen für die Betroffenen. Eine grosse Zahl von Familien wurde dadurch in Drittstaaten blockiert. Sie hatten in ihrem Heimatland teils alles verkauft, um die Ausreise finanzieren zu können, in der Hoffnung, ihre Angehörigen in der Schweiz könnten für sie einen Termin im Rahmen der Weisung auf einer Schweizer Vertretung vereinbaren. Vor Ort erhielten sie keine oder nur ungenügende Hilfe (medizinische Betreuung, würdige Unterkünfte etc.). Sie sahen sich durch die unangekündigte Aufhebung der Weisung gezwungen, entweder ein Gesuch für ein Besucher-Visum C oder für ein humanitäres Visum zu stellen. Es bestanden allerdings nur sehr geringe Chancen, ein humanitäres Visum für die Schweiz zu erhalten, da sich diese Personen bereits in einem Drittstaat befanden. Dies führte für die Personen, die damit gerechnet hatten, gemäss Kriterien der Weisung ein Visumsgesuch stellen zu können, zu einer grossen Rechtsunsicherheit sowie gewaltigen praktischen Problemen. Viele Familien entschieden sich in der Folge, nach Syrien zurückzukehren, da sie sich das Leben im Drittstaat nicht mehr leisten konnten. Sie taten dies im Bewusstsein, in ein Kriegsland zurückzukehren und dort keinerlei Perspektiven vorzufinden.

Empfehlungen zu den aufgeführten Punkten

→ Bei künftigen Sonderregelungen sollte in Bezug auf den **Zugang** und die **Registrierung** von Gesuchen in den zuständigen Schweizer Vertretungen eine **Vereinheitlichung** angestrebt werden. Registrierungsmechanismen sollten einheitlich ausgestaltet werden. Online-Registrierungen sind zu bevorzugen, jedoch nur, wenn die Daten nach dem Archivierungsgesetz (BGA) gespeichert werden. Bei Online-Registrierungen ist zudem zu beachten, dass diese so einfach wie möglich handhabbar sein sollten und in für Betroffene verständlichen Sprachen angeboten werden müssen.

- Alle Informationen müssen für die Betroffenen zugänglich gemacht und offizielle Schritte **transparent kommuniziert werden**. Über Online-Mechanismen können verschiedene Gesuchs- und Visa-Typen verständlich und übersichtlich erklärt werden. Auch dies sollte in für Betroffene verständlichen Sprachen geschehen. Rechtzeitige und informative Medienmitteilungen sind ein Muss.
- Das **Verfahren muss zügig durchgeführt** werden, um lange Wartezeiten, die den gesuchstellenden Personen hohe Kosten verursachen, zu vermeiden.
- Sonderregelungen sollten **nicht geändert** werden, da die fehlende Nachvollziehbarkeit solcher Änderungen auf der einen und der administrative Aufwand auf der anderen Seite für alle Parteien – vor allem aber für die Betroffenen – Schwierigkeiten verursachen.
- Sonderregelungen des Bundes sollten **von Anfang an befristet** sein oder es sollten **Übergangsfristen** eingeführt werden. Übergangsfristen hätten im konkreten Fall dazu geführt, dass die finanzielle, physische und psychische Belastung betroffenen Personen und ihrer Angehörigen in der Schweiz weitaus weniger prekär ausgefallen wären.
- Das Kriterium für die einladenden Personen in der Schweiz sollte die **Aufenthaltsperspektive** und nicht die Ausweisbezeichnung (Ausweis B, C oder Schweizer Pass) sein. Damit könnten auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge zum Kreis der Begünstigten gehören, da ihnen die anerkannte Flüchtlingseigenschaft eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive verleiht.
- Der Realität der betroffenen Familien sollte in künftigen Sonderregelungen Rechnung getragen werden. Für den Begriff der **Kernfamilie** sollte daher vom erweiterten Begriff, wie das UNHCR ihn formuliert,²⁴ ausgegangen werden.

24 «Bei der Frage, welche Familienmitglieder in den Genuss des Grundsatzes der Einheit der Familie kommen sollen, ist die Mindestforderung die, dass der Ehegatte und die minderjährigen Kinder davon erfasst werden. In der Praxis werden normalerweise auch andere Personen berücksichtigt, wenn sie im selben Haushalt leben, z.B. die betagten Eltern eines Flüchtlings. Wenn andererseits der Familienvorstand kein Flüchtling ist, kann einen seiner Angehörigen nichts daran hindern, selbst die Anerkennung als Flüchtling zu ersuchen, wenn er gemäss dem Abkommen von 1951 oder dem Protokoll von 1967 eigene Gründe für dieses Begehren hat. Der Grundsatz der Einheit der Familie ist immer zugunsten der Angehörigen, nie zu ihrem Nachteil, auszulegen.» (UNHCR 2011: Paragraph 185)

6.2 Humanitäres Visum

Die praktischen Erfahrungen des SRK im Rahmen des Syrien-Projekts zeigen, dass das humanitäre Visum unter bestimmten Voraussetzungen ein wichtiges Instrument zum Schutz von Menschen auf der Flucht darstellen kann.

Bis anhin wurde das humanitäre Visum in der Praxis sehr zurückhaltend erteilt. Dies gilt insbesondere für die Anwendung bei grossen Fluchtbewegungen in Kriegssituationen (besondere Notsituation infolge akuter Kriegereignisse).

Momentan entwickelt sich erst eine Praxis im Umgang mit dem humanitären Visum. Im Hinblick auf den Syrien-Krieg und andere nationale oder internationale Konfliktsituationen bietet dies der Schweiz die Chance, für die verletzlichsten Personen einen Ausweg aus ihrer Notlage offen zu halten.

Einstweilen ist das humanitäre Visum von verschiedenen Seiten Kritik ausgesetzt. Migrantinnen- und Migrantenorganisationen, Hilfswerke und Rechtsberatungsstellen für Asylsuchende wie auch die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) haben die Aufhebung der Asylgesuche im Ausland und die Einführung des humanitären Visums mit grosser Skepsis aufgenommen.

In der Folge werden Problempunkte aufgezeigt, welche das SRK in seiner Praxiserfahrung erkannt hat und Empfehlungen werden formuliert.

Problempunkte

Informationen und Zugang zum Verfahren

- Auf den Webseiten der Auslandvertretungen und des SEM fehlt es an **klaren Informationen über die Unterschiede zwischen den verschiedenen Visa-Typen**. Auf den Webseiten der Auslandvertretungen bleibt das humanitäre Visum gar gänzlich unerwähnt.

- Der **Zugang** zur Einreichung eines Gesuchs für ein humanitäres Visum ist nach Erfahrung des SRK nicht immer gewährleistet. Für einen Termin müssen sich die Gestuchstellenden direkt telefonisch oder per Mail an die Schweizer Vertretung wenden. Dies gelingt den Betroffenen oftmals nicht oder sie müssen sich mehrere Male per Email erklären oder auf einen Termin beharren. In einigen Fällen kam es erst durch Interventionen von aussen (SRK, andere Organisationen oder Rechtsvertretungen) zu Terminvereinbarungen.
- Statt spezifischer Antragsformulare für humanitäre Visa muss das **Schengen-Formular für das Schengen-Visum Kategorie C** ausgefüllt werden. Es ist nicht ersichtlich, dass sich der Antrag auf einen anderen Visa-Typ bezieht, und es müssen Fragen beantwortet werden, die für diese Art von Gesuchen nicht zutreffen (wie zum Beispiel finanzielle Garantien).
- Auch die **Informationen über die nötigen Unterlagen**, welche Antragstellende für Termine beibringen müssen, werden sehr unterschiedlich gehandhabt. So geben einige Vertretungen lediglich den Termin ohne jegliche weitere Information. Andere Vertretungen informieren über nötige Dokumente, die beigebracht werden müssen und geben Antragstellenden Fragen²⁵ ab, welche diese beim Termin schriftlich beantwortet abgeben müssen. Diese Praxis führt für Betroffene zu einer grossen Ungleichbehandlung.
- Des Weiteren informieren Vertretungen häufig nicht darüber, dass bei den Terminen lediglich schriftliche Unterlagen entgegen genommen werden, aber **kein Gespräch stattfindet**. Viele Antragstellende – vor allem, wenn sie keine schriftlichen Fragen erhalten haben – erhoffen sich ein Interview auf der Schweizer Vertretung, bei dem sie ihre schwierige humanitäre Situation erklären können. Auch dies führt häufig dazu, dass Antragstellende gar nicht die Möglichkeit hatten, alle relevanten Informationen für ein humanitäres Visumsgesuch einzureichen.

25 «Bitte bringen Sie zusammen mit dem Gesuch die Antworten in deutscher, englischer oder französischer Sprache auf die nachfolgend aufgeführten Fragen: Beschreiben Sie Ihre konkreten persönlichen Probleme in Ihrem Heimatland. Sind Sie bei den türkischen Behörden und/oder beim UNHCR registriert? Wenn Nein, warum nicht? Haben Sie in den syrischen Flüchtlingscamps Schutz gesucht? Wenn Nein, warum nicht? Unter welchen Bedingungen (Unterkunft, Familienangehörige, finanzielle Verhältnisse) leben Sie in der Türkei? Warum ist ein weiterer Verbleib in der Türkei nicht möglich?» (Zitat aus einem E-Mail des Konsulats in Istanbul vom 18.06.2014).

Möglichkeit, ein humanitäres Visum zu beantragen

Hier handelt es sich um eine Person, die humanitäre Visa für Mitglieder ihrer Familie beantragen wollte. Sie wandte sich telefonisch an das schweizerische Generalkonsulat in Istanbul, um einen Termin zu vereinbaren. Bei dieser ersten Kontaktaufnahme wurde ihr gesagt, dies sei nicht möglich. Obwohl diese Person anschliessend mehrmals per Mail unmissverständlich einen Termin verlangt hatte, um einen Antrag für humanitäre Visa zu stellen, erhielt sie einen Termin für einen Antrag für Schengen Besuchervisa.

Erst nach mehreren Interventionen und Nachfragen des SRK wurden die Visumsanträge dieser Familie als Anträge für humanitäre Visa behandelt.

Prozedere, Beweisführung

- Anträge auf humanitäre Visa, die nicht im Herkunftsland gestellt werden können, da dort keine Schweizer Vertretung existiert oder da diese z. B. aus Sicherheitsgründen temporär geschlossen ist, müssen zwangsläufig in einem sogenannten **Drittstaat** gestellt werden. In der Weisung des SEM vom 25.02.2014 «Visumantrag aus humanitären Gründen» ist jedoch Folgendes vermerkt: *«Befindet sich eine Person bereits in einem Drittstaat, ist in der Regel davon auszugehen, dass keine Gefährdung mehr besteht.»*²⁶ Im Fall von Syrien führte dieser Passus sehr häufig zur Ablehnung des Gesuchs, ohne dass die effektive Gefährdung im Herkunftsstaat geprüft wurde. Der Tatsache, dass die Gesuche im Ausland gestellt werden mussten und dass die Personen einzig dafür ausgereist waren, wurde nicht Rechnung getragen. Ebenso prüfte man die Umstände im Drittstaat nur oberflächlich oder befand sie als allgemein sicher. Dass in vielen Fällen Angehörige in der Schweiz den Aufenthalt im Drittstaat vorübergehend finanzierten oder die Personen ihre eigenen letzten finanziellen Ressourcen dafür aufbrauchten, in der Hoffnung, bald in die Schweiz kommen zu können, war ein weiterer Punkt, der nicht berücksichtigt wurde. Konnten Betroffene sich einen weiteren Aufenthalt im Drittstaat nicht mehr leisten, waren sie zum Teil

26 Staatssekretariat für Migration 2014

gezwungen sich in äusserst prekäre Situationen nach Syrien zurückzubegeben. Mehrere solche dem SRK bekannte Fälle mussten nach einer Verweigerung der Gesuche aufgrund der Drittstaatenregelung oder aus finanziellen Gründen nach Syrien zurückkehren. Dort wurden sie Opfer von Menschenrechtsverletzungen, was die Problematik der Drittstaatenregelung auf dramatische Weise illustriert.

Schwierigkeiten der Drittstaatenregelung im Zusammenhang mit Syrien

In diesem Beispiel handelt es sich um eine Familie, die im Jahr 1998 zum Christentum konvertiert ist. Eine der Personen ist krebskrank und eine andere Person wurde bei einem Bombenangriff verletzt und hat seither einen Metallsplitter in der Brust, der noch nicht entfernt werden konnte. Aufgrund ihrer schwierigen Situation als Minderheit und der nötigen medizinischen Behandlung beantragten die Personen ein humanitäres Visum auf der Schweizer Vertretung in Istanbul. Die Personen reisten einzig für den Termin nach Istanbul. Das Gesuch und auch die Einsprache wurden abgelehnt mit der Begründung, die Personen würden sich in der Türkei in einem sicheren Drittstaat befinden. Die Verfolgungssituation als Angehörige der christlichen Minderheit in einem von der IS besetzten Gebiet sowie die fehlende medizinische Behandlung in Syrien wurde durch das SEM nicht beachtet, obwohl sie die Gründe für die Ausreise in den Drittstaat und das Beantragen humanitärer Visa darstellten.

Da die Personen ihre finanziellen Ressourcen für einen weiteren Aufenthalt in der Türkei aufgebraucht hatten und sich der Druck auf Personen aus Syrien mit Anschlägen auf Kurden und Christen in der Türkei massiv erhöhte, beschlossen die Personen, wieder nach Syrien zurückkehren. Nach der Rückkehr wurden drei weibliche Angehörige zusammen mit fünf anderen Frauen von Sicherheitskräften der Regierung verschleppt und anlässlich einer Inhaftierung mehrfach vergewaltigt. Diese Vergewaltigungen wurden bei einer Menschenrechtsorganisation gemeldet und sind mit ausführlichen medizinischen Berichten belegt. Eine Beschwerde gegen die Verweigerung der Visa beim Bundesverwaltungsgericht ist noch hängig.

- Es bestehen keine genügend klaren Richtlinien oder **Kriterien** für die humanitären Visa. Aussagen wie «*Personen, die an Leib und Leben*

gefährdet sind, kann im Rahmen des geltenden Rechts die Einreise mit einem humanitären Visum bewilligt werden»²⁷ erlauben einen zu grossen Ermessensspielraum und bergen die Gefahr, dass Antragsteller sie falsch interpretieren.

Eine weitere Schwierigkeit stellen die Aussagen in der Weisung zu humanitären Visa dar, es sei eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalls erforderlich. Gleichzeitig seien keine vertieften Abklärungen durchzuführen. Es gelte die Mitwirkungspflicht der gesuchstellenden Personen. In Fällen, in denen Gesuchstellende nur einen Termin erhalten, ohne Informationen, welche Unterlagen vorzulegen seien bzw. welche Fragen beantwortet werden müssten, besteht die grosse Gefahr, dass die beurteilende Instanz der Gesuche gar nicht über die nötigen Informationen verfügt, um einen qualifizierten Entscheid zu fällen.

Personengruppen, die allgemein als besonders verletzlich gelten (Frauen, Kinder, ältere Menschen und Menschen mit Behinderung), fanden zwar durch die Schweizer Vertretungen und das SEM Berücksichtigung. Trotzdem blieb oft unklar, welche Entscheidkriterien jeweils angewandt wurden. Ein derart grosser Ermessensspielraum seitens der Behörden machte es für das SRK sehr schwierig, Beratungen durchzuführen. Unterschiedliche Entscheidpraktiken zwischen verschiedenen Schweizer Vertretungen wie auch zwischen den Vertretungen und dem SEM erschweren die Nachvollziehbarkeit gewisser Entscheide stark.

- Die **Bearbeitungszeit** von Gesuchen für humanitäre Visa sowie von Einsprachen dauern in den Regel lange. Besonders schwierig ist dies für Personen, die sich in einer Notfallsituation befinden. Personen, die ein humanitäres Visum beantragt haben, warten zwei bis sechs Wochen auf den Entscheid der Botschaft. Legen sie beim SEM Einsprache ein, kann es weitere Monate dauern, bis ein Entscheid gefällt wird. Dieses Prozedere ist nicht im Einklang mit dem Sinn des humanitären Visums, in einem Notfall rasch reagieren zu können. Die Lebensrealität der gesuchstellenden Personen wird zu wenig berücksichtigt.

27 Staatssekretariat für Migration 2014

- Die **ablehnenden Entscheide werden auf Schengen-Formularen mitgeteilt**. Die Ablehnungsgründe können lediglich aus einer vorformulierten Liste von Gründen ausgewählt werden, die für Gesuche für Besuchervisa zutreffen und somit nicht mit den Kriterien für humanitäre Visa übereinstimmen (vgl. erleichterte Erteilung von Besucher-Visa).

Verweigerung von humanitären Visa mittels des Schengen-Formulars

Hier handelt es sich um eine Witwe mit zwei Kindern, die 18 und 15 Jahre alt sind. Die Familie gehört der christlich-aramäischen Glaubensgemeinschaft an. In ihrer Herkunftsregion, die vom «Islamischen Staat» besetzt ist, wird die Familie verfolgt. Der Vater wurde auf dem Weg zur Arbeit in der Nähe von Homs getötet. Diese Familie hat keine Angehörigen in der Schweiz, wird jedoch von der aramäischen Gemeinschaft in der Schweiz unterstützt.

Die Witwe verlangte von Syrien aus einen Termin in der schweizerischen Botschaft in Beirut, um dort einen Antrag für humanitäre Visa stellen zu können. Für die Einreichung des Visumsantrags reiste sie mit ihren beiden Kindern von Hama in der Nähe von Homs nach Beirut. Ihr Antrag wurde abgelehnt. Der ablehnende Entscheid wurde auf einem Formular für die Verweigerung von Schengen-Visa Kategorie C mitgeteilt, auf dem Gründe angegeben waren, die nicht mit den Kriterien für humanitäre Visa übereinstimmen (finanzielle Kriterien und fehlende Garantie einer Ausreise nach drei Monaten). Mit Unterstützung des SRK wurde Einsprache erhoben.

Die Einsprache wurde abgelehnt, da in dieser Situation nach Auffassung des SEM keine Gefährdung bestand, die ein Eingreifen der Schweiz erforderlich machte. Ausserdem stellte sich das SEM auf den Standpunkt, die Familie befinde sich im Libanon, sei somit in einem Drittstaat in Sicherheit und es bestehe keine nachweisliche Verfolgungsgefahr mehr. Zwischen dem Zeitpunkt des Antrags und dem ablehnenden Einspracheentscheid lagen mehr als sieben Monate.

Empfehlungen zu den aufgeführten Punkten

- Schweizer Vertretungen und das SEM sollten künftig in ihren Internet-auftritten **klare und transparente Informationen** aufschalten, welche Visa-Arten existieren, wie man sich für diese registrieren kann und welche Unterlagen für den Termin vorgelegt werden müssen.
- Klar bezeichnete und spezifisch ausgestaltete **Antrags- und Ablehnungsformulare** für humanitäre Visa würden Missverständnissen vorbeugen.
- Das SEM und das EDA sollten gemeinsam auf allen Auslandsvertretungen einheitliche und **transparente Standardabläufe** für den Zugang sowie die Behandlung von Gesuchen festlegen. Dies beinhaltet auch die Definition des Umfangs der einzureichenden Dokumente und der Beweismittel der Gefährdung. Da gemäss Weisung zum humanitären Visum ausdrücklich *«keine vertieften Abklärungen»* notwendig sind und keine *«asylverfahrensrechtlichen Befragungen durchzuführen»* sind, ist ansonsten nicht in allen Fällen sichergestellt, dass die nötigen Informationen vorliegen, um entscheiden zu können, ob humanitäre Gründe gegeben sind.
- Jede **Terminanfrage** für ein humanitäres Visum auf einer Schweizer Botschaft, muss zwingend **aufgenommen** und Termine müssen **gewährt** werden. Es widerspricht dem Prinzip der Chancengleichheit, dass Termine teils erst nach Interventionen von Dritten (wie NGOs oder Rechtsvertretungen) vergeben werden.
- Es braucht **einheitliche und klare Anweisungen, wie sich Gesuchsteller auf den Termin vorbereiten sollen**. Für die Mehrheit der Personen aus Syrien war es schwierig, Beweismaterialien zur Verfügung zu stellen. Entweder konnten diese Beweise nicht mitgeführt werden oder es handelte sich um mündliche oder tätliche Angriffe und Bedrohungen, die nicht nachweisbar waren. Solche Umstände müssen bei der Behandlung der Gesuche berücksichtigt werden.

- Es müssen klarere **Kriterien** für die Anträge auf humanitäre Visa und eindeutigeren Definitionen von «*Gefährdung an Leib und Leben*» ausgearbeitet werden.
- Die sogenannte **Drittstaatenregelung** ist grundsätzlich zu überdenken. Im Fall, dass im Heimatstaat kein Gesuch für ein humanitäres Visum beantragt werden kann, weil dort keine Schweizer Vertretung mehr existiert, sollte, nachdem die Personen ausreisen mussten, um ein Gesuch stellen zu können, in erster Linie die Gefährdungssituation im Herkunfts-/Heimatstaat berücksichtigt werden.²⁸ Auch die Situation im Drittstaat sollte individuell geprüft werden. Besondere Vulnerabilität, benötigte medizinische Behandlung oder die Gefahr einer Abschiebung in das Herkunftsland müssen berücksichtigt und individuell gewürdigt werden. Die grundsätzliche Annahme, Personen befänden sich in einem Drittstaat in Sicherheit wird der Lebenssituation vieler Gesuchstellender nicht gerecht. Trotz durch die Regierung geführte Flüchtlingslager und dem Zugang zu medizinischer Grundversorgung wie im Fall der Türkei muss der persönlichen Situation im Einzelfall Rechnung getragen werden. Die Tatsache, dass Personen in einer ersten Zeit ihren Aufenthalt mit ihren Ersparnissen oder durch finanzielle Unterstützung von Angehörigen finanzieren können, bedeutet nicht, dass dies längerfristig möglich sein wird. Damit die Drittstaatenregelung gerecht angewendet werden kann, müssen für die betroffenen Personen reelle – nicht nur theoretische – langfristige Aufenthaltsalternativen im Drittstaat existieren.
- In der Weisung zu humanitären Visa sind **Beziehungen zur Schweiz** zwar nicht ausdrücklich als Kriterium für eine Visumserteilung genannt. In der Praxis werden solche allerdings häufig stark gewertet. Beim Fehlen solcher Verbindungen ist dem SRK nur ein einziger Fall bekannt, der nach intensiver Intervention durch das SRK trotz fehlender Beziehungen zur Schweiz bewilligt wurde. Vorhandene Beziehungen zur

28 Seit dem 29.02.2012 ist die Botschaft in Damaskus geschlossen und gemäss der Website wurden die konsularischen Dienste der Botschaft von den Schweizer Auslandsvertretungen in Beirut und Amman übernommen (vgl. <https://www.eda.admin.ch/countries/syria/en/home/representations/embassy.html>). In diesem Sinne müsste ein Gesuch für ein humanitäres Visum entweder im Libanon oder in Jordanien eingereicht werden. Aufgrund der akuten kriegerischen Ereignisse in Syrien kann je nach Herkunftsort (beispielsweise in den umkämpften Gebieten oder auch in den Gebieten, die vom IS und von anderen Gruppen besetzt sind) sowie je nach ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit oder individueller Situation (beispielsweise bei Kriegsdienstverweigerern) eine konkrete und unmittelbare Gefährdung gegeben sein.

Schweiz sollten bei der Bearbeitung von humanitären Visumsgesuchen berücksichtigt werden. Fehlende Beziehungen dürfen hingegen kein absolutes Ausschlusskriterium darstellen. In solchen Fällen müssen für die gesuchstellenden Personen reelle – und nicht nur theoretische – andere Schutzalternativen existieren. Zudem müssten diese Punkte für die Öffentlichkeit transparent ersichtlich und schriftlich festgehalten werden.

→Vor dem Hintergrund der schwierigen humanitären Situation der Antragstellenden müssen **Gesuche zügig behandelt** werden. Um Schweizer Vertretungen und dem SEM die Arbeit zu erleichtern, könnte eine **Priorisierung von Gesuchen** geprüft werden. Dies könnte anhand der folgenden Kriterien geschehen: 1. Aktuelle Gefährdungssituation des Antragstellenden; 2. Gründe und Dringlichkeit für internationalen Schutz; 3. Wahrscheinlichkeit von ausreichendem Schutz im Aufenthaltsstaat; 4. Besondere Vulnerabilität des Antragstellenden; 5. Verwandtschaft oder sonstige Verbindungen zur Schweiz.²⁹ Würde eine Priorisierung angestrebt, müsste allerdings zwingend sichergestellt sein, dass diejenige Instanz, welche die Priorisierung vornimmt, über die nötigen Informationen dafür verfügt. Dies um zu verhindern, dass prioritäre Gesuche übersehen werden.

7. Schlussfolgerungen und Ausblick

Im vorliegenden Bericht wurde aufgezeigt, dass die Weisung vom 04.09.2013 sowie das humanitäre Visum wichtige Instrumente zum Schutz von Personen, die vom Syrien-Konflikt betroffen sind, darstellen bzw. unter Berücksichtigung verschiedener Anpassungen darstellen können. Am 06.03.2015 hat der Bundesrat zusätzliche Massnahmen für die Opfer des Syrien-Konflikts beschlossen.³⁰ Dies stellt einen weiteren Schritt hin zur Öffnung des Zugangs zu internationalem Schutz für

²⁹ Hein und Donato 2012 zitiert nach Red Cross EU Office 2015: Background note on humanitarian visas for the European Union.

³⁰ Staatssekretariat für Migration 2015

Personen, die solchen benötigen, dar. Im Kontakt mit Klientinnen und Klienten zeigt sich, dass Gesuche für diese neuen Massnahmen an das SEM relativ schnell beantwortet werden und auch die Öffentlichkeit klar informiert wurde, was als positiv zu werten ist.

Die Erfahrungen des SRK im Kontakt mit Klientinnen und Klienten zeigen allerdings, dass weiterhin eine grosse Anzahl von Personen, die vom Syrien-Konflikt betroffen sind, weder die Kriterien eines humanitären Visums erfüllen noch in den Genuss der zusätzlichen Massnahmen für die Opfer des Syrien-Konflikts kommen können werden. Es müssten daher für Personen, die von der Syrien-Krise betroffen sind, weitere Schutzmechanismen geöffnet werden. Dies könnte z. B. die Gewährung vorübergehenden Schutzes gemäss Art. 4 AsylG sein, die zwar gesetzlich verankert ist, aber noch nie angewendet wurde. Selbst das BVGer kam in einem Urteil zum Schluss, *«dass grundsätzlich mit Art. 4 AsylG (...) eine gesetzliche Handlungsoption besteht. (...) Darüber hinaus liesse sich mittels einer Anwendung dieser Norm auf Asylsuchende syrischer Herkunft insbesondere angemessen auf den Umstand der unsicheren Entwicklung der Lage in Syrien reagieren.»*

Des Weiteren wird in diesem Bericht die Weisung vom 04.09.2013 betreffend Syrien und das humanitäre Visum im Zusammenhang mit Syrien analysiert. Der grösste Teil der Erkenntnisse betreffend Sonderregelungen und humanitäre Visa treffen allerdings auch auf andere Länder zu und sollten dringend in eine grundsätzliche Weiterentwicklung der Praxis der humanitären Visa durch das SEM zusammen mit den Schweizer Auslandsvertretungen einbezogen werden.

Das SRK wird weiterhin in diesem Bereich tätig sein und seine Aktivitäten wo möglich laufend dem Bedarf anpassen. Ziel ist, mittels persönlicher Beratung und Unterstützung, dem Bereitstellen von Informationen für Direktbetroffene und Dritte, sowie dem Kontakt zu Behörden, Klientinnen und Klienten bei Fragen zu legalem Zugang zu internationalem Schutz zu unterstützen.

8. Literaturverzeichnis

Printmedien

Red Cross EU Office 2015: Humanitarian Visas for the European Union. Internal Background Note. Red Cross EU Office. Brüssel.

Schweizerisches Rotes Kreuz 2013: Teilstrategie 2020 für die Rotkreuz-Kantonalverbände und das Departement Gesundheit und Integration des SRK. SRK. Bern.

Schweizerisches Rotes Kreuz 2014: Massnahmenplan Menschen auf der Flucht. SRK. Bern.

Internetquellen

Bundesverwaltungsgericht 2015: Urteil vom 25.02.2015 (D-5779/2013).

http://www.bvger.ch/recht/00783/00792/00795/index.html?lang=en&download=NHzLp-Zeg7t,Inp6l0NTU042l2Z6ln1ad1lZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdX5_gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- 24.07.2015

Red Cross EU Office 2013: Legal Avenues to Access International Protection in the EU.

http://redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2012/Migration/Position%20Paper_Legal%20Avenues_RCEU_27.02.2013.pdf. 24.07.2015

Red Cross EU Office 2014: Access to International Protection in the EU for People Fleeing Syria.

http://www.redcross.eu/en/upload/documents/pdf/2014/Asylum_Migration/RCEU%20Office%20Position%20paper%20-%20Access%20to%20international%20protection%20in%20the%20EU%20for%20people%20fleeing%20Syria%20.pdf. 24.07.2015

Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (o. J.): Humanitäres Visum.

<http://beobachtungsstelle.ch/index.php?id=415> 24.07.2015

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH 2014: «Botschaftsasyl definitiv zu Grabe tragen?

Versprechungen zum humanitären Visum endlich einlösen» Medienmitteilung, 28.02.2014.

<https://www.fluechtlingshilfe.ch/medienmitteilungen/medienmitteilungen/2014/botschaftsasyl-definitiv-zu-grabe-tragen-versprechungen-zum-humanitaeren-visum-endlich-einloesen.html> 23.07.2015

Schweizerisches Rotes Kreuz 2013: SRK-Strategie 2020.

<https://www.redcross.ch/de/thema/srk-strategie-2020> 23.07.2015

Schweizerisches Rotes Kreuz 06.10.2014: Mediencommuniqué «Das SRK engagiert sich für Flüchtlinge aus Syrien».

<https://www.redcross.ch/de/katastrophenbewaeltigung/nothilfe/das-srk-engagiert-sich-fuer-fluechtlinge-aus-syrien-0> 23.07.2015

Schweizerisches Rotes Kreuz 2014: Humanitäre Visa – Informationen.

<https://www.redcross.ch/syrien-infos-schweiz> 23.07.2014

Schweizerisches Rotes Kreuz 2014: Humanitäre Visa – Informationen für die Einsprache.

<https://www.redcross.ch/syrien-infos-schweiz> 23.07.2014

Schweizerisches Rotes Kreuz 2014: Humanitäre Visa – Vorlage für die Einsprache.
<https://www.redcross.ch/syrien-infos-schweiz> 23.07.2015

Staatssekretariat für Migration 04.09.2013: Weisung: Erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige.
https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/weitere_weisungen.html 23.07.2015

Staatssekretariat für Migration 04.11.2013: Rundschreiben «Erläuterungen zur Weisung vom 4. September 2013».
https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/weitere_weisungen.html 23.07.2015

Staatssekretariat für Migration 29.11.2013: «Aufhebung der Weisung vom 4. September 2013 über die erleichterte Erteilung von Besucher-Visa für syrische Familienangehörige».
https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/weitere_weisungen.html 23.07.2015

Staatssekretariat für Migration 25.02.2014: Weisung «Visumantrag aus humanitären Gründen».
<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/einreise-ch/20140225-weis-visum-humanitaer-d.pdf> 23.07.2015

Staatssekretariat für Migration 06.03.2015: Medienmitteilung «Bundesrat beschliesst zusätzliche Massnahmen für die Opfer des Syrienkonflikts».
https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2015/ref_2015-03-061.html 22.07.2015

UNHCR 2011: Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft.
http://www.unhcr.de/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_2/FR_int_vr_handb-Handbuch.pdf 22.07.2015

UN News Centre 28.01.2015: Lack of funding hampering humanitarian aid to war-affected Syrians – UN relief official.
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=49934#VbDrXukw8-U> 23.07.2015

9. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Dienstleistungen des SRK im Rahmen der Weisung	16
Abbildung 2: Statistische Angaben zur Beratung im Rahmen der Weisung	20
Abbildung 3: Statistische Angaben zur Unterstützung für Einreise im Rahmen der Weisung	22
Abbildung 4: Dienstleistungen des SRK im Rahmen von humanitären Visumsgesuchen	25
Abbildung 5: Statistische Angaben zu Unterstützung des SRK bei Gesuchen für humanitäre Visa im Jahr 2014	29

Schweizerisches Rotes Kreuz

Rainmattstrasse 10

CH-3001 Bern

www.redcross.ch

Schweizerisches Rotes Kreuz

