

Humanitäre Visa in der Schweiz

Ein Instrument für nachhaltigen Zugang zu internationalem Schutz?



Schweizerisches Rotes Kreuz



Impressum

Herausgeber: Schweizerisches Rotes Kreuz
Text: Carolin Krauss, Eliane Zeller

Kontakt und Information:
Schweizerisches Rotes Kreuz
Abteilung Soziale Integration und Migration
Fachbereich Migration
Werkstrasse 18
CH-3084 Wabern
mig@redcross.ch
Wabern, November 2018

Inhalt

Zusammenfassung	5
1. Einleitung	9
2. Humanitäre Visa – European Added Value Assessment	11
2.1 Ausgangslage	11
2.2 Vorschläge der Studie	14
2.2.1 Visumsbefreiung	14
2.2.2 Visum mit begrenzter territorialer Gültigkeit	15
2.2.3 Humanitäres EU-Visum	16
3. Bericht Empfehlungen an die EU-Kommission zu Visa aus humanitären Gründen	17
4. Zwischen-Fazit: Entwicklungen auf EU-Ebene	19
5. Erkenntnisse und Möglichkeiten für die Schweiz: Empfehlungen SRK	20
5.1 Informationen zum Verfahren	20
5.2 Einreichung Gesuch humanitäres Visum	22
5.3 Verweigerungsformular humanitäres Visum	23
5.4 Unterstützung nach erfolgter Einreise in die Schweiz	24
5.5 Einreise mit humanitärem Visum – und danach?	26
5.6 Verbesserung Monitoring legale / illegale Einreise	27
5.7 Lobbying für humanitäres Visum auf EU-Ebene	28
6. Abschluss	29
7. Bibliographie	30

Zusammenfassung

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) verfügt seit 2014 über einen Beratungsdienst humanitäre Visa. In diesem Rahmen verfolgt das SRK die Entwicklungen im Zusammenhang mit humanitären Visa sowie legalen Zugangswegen in der Schweiz und auf EU-Ebene genau. In der Schweiz wie auch auf EU-Ebene bemerkt das SRK eine Tendenz zu verstärktem Grenzschutz und Begrenzung der legalen Zugangswege. In diesem Bericht werden daher in einem ersten Teil die Erkenntnisse einer Studie und eines Berichts des EU-Parlaments zusammengefasst und auf die Schweiz bezogen. Zudem werden anschliessend konkrete Vorschläge für die Optimierung der aktuellen Situation in der Schweiz im Zusammenhang mit humanitären Visa gemacht.

Die Studie «Humanitarian visas – European Added Value Assessment accompanying the European Parliament’s legislative own-initiative report» zeigt auf, dass 90 % der Personen, die in der EU Schutz erhalten, illegal in Europa einreisen. Die Möglichkeiten von legalen Einreisewegen decken damit in keiner Weise den Bedarf. Ein formalisierter Umgang mit legalen Einreisemöglichkeiten, um internationalen Schutz anzufragen, fehlt auf EU-Ebene.

In der Studie wird weiter aufgezeigt, dass die illegale Einreise sowohl für die Personen als auch für die EU-Mitgliedstaaten negative Auswirkungen haben. Durch ein einheitliches und formalisiertes System von humanitären Visa auf EU-Ebene könnte Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und eine einheitliche Handhabung sowie Entscheidungsgrundlage geschaffen werden. Dadurch könnten die Asylprozesse besser verwaltet und koordiniert und die Ausgaben der aktuellen Asylpraxis reduziert und insbesondere sichere Einreisewege garantiert werden. Drei Ansätze – Visumsbefreiung, Visum mit begrenzter territorialer Gültigkeit sowie humanitäres EU-Visum – zur Verbesserung der legalen Einreisemöglichkeiten werden in der Studie vorgestellt und diskutiert. Alle drei Ansätze würden gemäss der Studie sowohl sicherere Einreisemöglichkeiten sowie Vorteile für die EU, die einzelnen Staaten als auch für das Individuum mit sich bringen.

Auf EU-Ebene entschied der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten im Oktober 2018 bis zum 31. März 2019 einen Legislativvorschlag zur Einführung eines europäischen humanitären Visums vorzulegen. Im dazu erstellten Bericht werden verschiedene Elemente, welche für die Beantragung und Ausstellung von humanitären Visa gewährleistet sein müssen, aufgeführt.

Für das SRK wird mit der Studie ein zentrales Thema aufgegriffen. Die klare Forderung nach mehr sicheren legalen Einreisemöglichkeiten deckt sich mit der Position des SRK. Die Ausführungen zu den Überlegungen und Entwicklungen betreffend humanitäre Visa auf europäischer Ebene zeigen einerseits auf, dass die Schweiz mit ihrem System der Prüfung und Erteilung von humanitären Visa auf EU-Ebene eine Vorreiter-Rolle einnimmt.

In der Schweiz besteht eine gesetzliche Grundlage, welche eine legale Einreise in besonders prekären individuellen Situationen ermöglicht. Mit dem In-Kraft-Treten der neuen VEV (Verordnung über Einreise und Visumerteilung) am 15. September 2018 wurde die Handhabung der humanitären Visa einerseits an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs angepasst, andererseits auf formeller Ebene für die Gesuchstellenden etwas verständlicher gestaltet.

Andererseits zeigen die Erkenntnisse auch auf, dass für die Schweiz weitere Optimierungsmöglichkeiten bestehen. Es sind dies insbesondere:

- Informationen über das humanitäre Visum sowie über das Vorgehen zur Beantragung sollten auch beim Staatssekretariat für Migration (SEM) und bei den jeweiligen Schweizer Vertretungen leichter zugänglich sein.
- Für das Gesuch eines humanitären Visums muss das Antragsformular Visum D bei einer Schweizer Vertretung eingereicht werden. Dieses Formular ist nicht für ein Gesuch für ein humanitäres Visum konzipiert. Die erwünschten Angaben stimmen nicht mit der Situation der antragsstellenden Personen überein. Deshalb regt das SRK an, das Antragsformular anzupassen.
- Ebenfalls sollte auch für die Schweiz der Einsatz von elektronischen Mitteln sowie Unterstützung bei der Einreichung eines Gesuchs geprüft werden, damit der Zugang zur Einreichung eines Gesuchs erleichtert bzw. ermöglicht wird.

- Mit der Aktualisierung der Weisung zum humanitären Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV vom 6. September 2018 wurde durch das SEM ein Verweigerungsformular spezifisch für humanitäre Visa entwickelt. Das SRK begrüsst diese Anpassung. Die Begründung der Ablehnung fällt jedoch weiterhin nicht individuell aus. So wird es für die antragsstellende Person weiterhin schwierig sein, die Ablehnung zu verstehen, was gar zu einer erhöhten Anzahl von Einsprachen führen kann. Das SRK regt daher an, zusätzlich zum Verweigerungsformular eine individuelle Begründung für die Verweigerung des Visums abzugeben.
- Die Erfahrungen des SRK zeigen auf, dass einige Personen nach erfolgter Einreise in die Schweiz auf sofortige Unterstützung angewiesen sind und sich oft mit ihren Fragen an das SRK wenden. Es besteht ein Bedarf, diesen Personen den Zugang zu Unterstützung – ähnlich den Resettlement-Flüchtlingen – zu erleichtern. Auch könnten die Abläufe und der Informationsfluss zwischen dem SEM, den Kantonen und dem SRK noch verbessert werden, um bereits Informationen über die Personen vor deren Einreise an die zuständigen Stellen weiterzuleiten, damit erste Vorbereitungen getroffen werden können. Dies insbesondere bei besonders vulnerablen Fällen und damit die zuständigen Stellen nicht überrumpelt werden, obwohl bereits Informationen vorhanden gewesen wären.
- Mit der Erleichterung des Zugangs zu Unterstützung ist eine schnellere und nachhaltigere Aufenthaltsregelung für die Personen verbunden. Das humanitäre Visum stellt einen legalen Zugangsweg zu internationalem Schutz dar, jedoch per se noch keine nachhaltige Aufenthaltsregelung. Damit die Fluchtgründe der Person genauer geprüft werden können, ist die Einreichung eines Asylgesuchs notwendig. Um eine genaue Prüfung dieser Gründe gewährleisten zu können, fordert das SRK, dass diese im neuen Asylverfahren ab März 2019 im Rahmen des erweiterten Asylverfahrens erfolgen wird, dass die vorhandenen Informationen vom Gesuch humanitäre Visa für das Asylverfahren zugänglich sind und dass das Gesuch in nützlicher Frist entschieden wird.

1 Einleitung

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) verfügt seit 2014 über einen Beratungsdienst humanitäre Visa¹. Seit das humanitäre Visum das Botschafts asyl im September 2012 abgelöst hat, haben Schweizer Behörden und das SRK viel Erfahrung im Bereich der humanitären Visa gesammelt. Seit September 2018 ist nun auch die neue Verordnung über Einreise und Visumerteilung (VEV) in Kraft, in welcher das Vorgehen betreffend humanitäre Visa an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs² angepasst wird.

Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments hat im Juni 2018 einen Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zu Visa aus humanitären Gründen veröffentlicht³. Im Unionsrecht besteht aktuell eine Rechtslücke, die weder im Visanoch im Grenz- oder Asyl-Besitzstand klare Verfahren für die Aufnahmen von Schutz suchenden Personen ins Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorsieht. Daher erreichen etwa 90 % der Personen, die später als Flüchtlinge und Empfänger subsidiären Schutzes anerkannt werden, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf irregulärem, nicht selten lebensbedrohlichem Weg.

Zusätzlich zu diesem Bericht hat der Forschungsdienst des Europäischen Parlaments ein Assessment zum Mehrwert humanitärer Visa im Vergleich zur aktuellen Situation in der EU verfasst⁴.

In einem ersten Teil des vorliegenden Dokuments werden die Studien der EU zu den Möglichkeiten der humanitären Visa auf EU-Ebene zusammengefasst sowie Entwicklungen und Vorstösse zu den humanitären Visa auf EU-Ebene aufgeführt. Die Erkenntnisse auf EU-Ebene werden in einem zweiten Teil auf die Schweiz bezogen, um die aktuelle Situation sowie die Möglichkeiten der Schweiz im Bezug auf hu-

¹ www.redcross.ch/Humanitäres-Visum-Schweiz, www.redcross.ch/Visa-humanitaire-suisse

² Urteil EuGH X und x gegen Belgien C-638/16 PPU vom 7. März 2017.

³ European Parliament, 2018. Draft report with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2017/2270(INL))

⁴ European Parliamentary Research Service, 2018. Humanitarian visas – European Added Value Assessment accompanying the European Parliament’s legislative own-initiative report.

manitäre Visa herauszuarbeiten und zu reflektieren. Das SRK legt in diesem Bericht den Fokus auf die Frage, wie das Instrument des humanitären Visums als legaler Zugang zum Schutz für vulnerable Personen weiter optimiert werden kann. Dies durch besseren Zugang zur Einreichung sowie klarere Abläufe und Aufenthaltsregelung nach Einreise der Personen in die Schweiz.

2 Humanitäre Visa – European Added Value Assessment

2.1 Ausgangslage

Gemäss der Studie «Humanitarian visas – European Added Value Assessment accompanying the European Parliament’s legislative own-initiative report»⁵ reisen 90 % der Personen, die in der EU Schutz erhalten, illegal ein. Die Möglichkeiten von legalen Einreisewegen decken damit in keiner Weise den Bedarf. Nur ein sehr kleiner Anteil der Personen, welche Schutz benötigen, kann auf einem sicheren Weg (z. B. wie Resettlement-Programme oder humanitäre Korridore) in die EU einreisen.

In der Studie wird aufgezeigt, dass derzeit ein formalisierter Umgang mit legalen Einreisemöglichkeiten auf EU-Ebene fehlt. Einzelne EU-Mitgliedstaaten führen unterschiedliche Programme durch, die bestimmten Personen einen sicheren Zugang in das jeweilige EU-Land ermöglichen. Diese Programme sind national geregelt, erreichen nur eine bestimmte, meistens schon als Flüchtlinge anerkannte Gruppe, und die Verfahren dauern oft sehr lang. Durch die unterschiedlichen Handhabungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten ist kein einheitliches Verständnis der EU-Zulassungspolitik zu internationalem Schutz möglich. Ohne eine homogenere und an die aktuelle Situation angepasste Politik werden asylsuchende Personen gemäss der Studie weiterhin auf irregulären und unsicheren Wegen in die EU einreisen müssen und einzureisen versuchen.

Auswirkungen der illegalen Einreise

Diese illegale Einreise bringt viele Gefahren und grosse Kosten sowohl für die Personen als auch gravierende negative Auswirkungen auf sozialer wie auch ökonomischer Ebene für die EU-Mitgliedstaaten mit sich. Gemäss der Studie des Europäischen Parlaments lassen sich auf individueller Ebene unter anderem folgende Auswirkungen der momentanen Asylpraxis auf Ebene der einzelnen Staaten und EU-Ebene festhalten:

⁵ European Parliamentary Research Service, 2018. Humanitarian visas – European Added Value Assessment accompanying the European Parliament’s legislative own-initiative report.

– **Risiko der weiteren Verfolgung**

Auswertungen der Profile der illegal eingereisten Personen zeigen auf, dass die Mehrheit der Personen männlich und zwischen 18 und 34 Jahre alt ist. Gemäss der Studie beantragen nur 4 % der Personen, welche Schutz benötigen, in der EU Asyl. Rund 71 % der restlichen Personen verbleiben im jeweiligen Land und sind weiterhin einer Gefährdung ausgesetzt. Die Mehrheit der schutzbedürftigen Personen hat die notwendigen Ressourcen für eine illegale Einreise in die EU nicht.

– **Kosten für Schmuggler**

Die fehlenden legalen Einreisemöglichkeiten in die EU fördern die illegale Einreise und das Geschäft der Schmuggerei. Gemäss der Studie konnten in Europa durch das illegale Geschäft der Schmuggerei nach Berechnung von Europol rund 3,2 Milliarden Euro eingenommen werden. Gegenüber diesem Betrag werden gemäss der Studie jährlich 416 Millionen Euro für die Überwachung der Grenzen nach Europa eingesetzt.

– **Risiko des Menschenhandels und anderer Ausbeutung**

Der illegale Weg in die EU ist mit hohen Gefahren und Ausbeutung verbunden. Eine Studie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) aus dem Jahr 2017⁶ zeigt auf, dass 79 % der Migrantinnen und Migranten über die Mittelmeer-Route mindestens ein ausbeuterisches Erlebnis (wie gewalttätiger Angriff, Folter, sexuelle Ausbeutung, Erzwingen von Geständnissen, Lösegeld-Erpressung) hatten. Fast 90 % der rapportierten Übergriffe fanden gemäss IOM in Libyen statt.

– **Risiko der Sterblichkeit und schlechte Gesundheit**

Die illegale Einreise in die EU ist mit einem hohen Risiko der Sterblichkeit verbunden. Schätzungen gehen davon aus, dass im Jahr 2017 3139 Personen auf dem Weg über das Mittelmeer gestorben sind.

⁶ IOM, 2017. Analysis: Flow monitoring surveys – The human trafficking and other exploitative practices prevalence indication survey.

– **Schlechte Empfangsbedingungen**

Die meisten Migrantinnen und Migranten erreichen die EU in Italien, Griechenland oder Spanien. Die limitierte Verteilung der Personen auf die anderen EU-Mitgliedstaaten führt dazu, dass die Einreiseländer mit der grossen Anzahl ankommender Personen überfordert sind und die Asylsuchenden schlechte Empfangsbedingungen erfahren.

Neben diesen individuellen Auswirkungen hat die momentane Asylpraxis der EU gemäss der Studie aber auch insbesondere negative finanzielle Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten sowie auf die EU selber. In der Studie werden unter anderem folgende Punkte aufgeführt:

– **Kosten für Grenzkontrollen**

Für die Kontrolle der EU-Grenzen setzt die EU rund 416 Millionen Euro ein. Die Kosten sind in den letzten Jahren im Bereich Grenzkontrolle enorm angestiegen. Und für die nächste Planungsphase wurde das Budget erneut verdreifacht.

– **Kosten für Bekämpfung des organisierten Verbrechens und Terrorismus**

Neben der Grenzkontrolle werden auch Massnahmen gegen das organisierte Verbrechen sowie zur Sicherheit und gegen Terrorismus benötigt und müssen finanziert werden.

– **Kosten für Aufnahme und Durchführung des Asylgesuchs sowie gegebenenfalls Rückführung der Person in das jeweilige Herkunftsland**

Die aktuelle Asylpolitik fördert Mehrkosten bei der Aufnahme der Personen. Durch die erlebten Strapazen auf dem illegalen Einreiseweg sind die Personen bei der Ankunft in Europa oft in einem gesundheitlich sehr schlechten Zustand und benötigen dringend gesundheitliche Unterstützung. Zusätzlich entstehen Kosten, da die Personen in die jeweiligen zuständigen EU-Mitgliederstaaten transferiert werden müssen, das ganze Asylverfahren durchgeführt und gegebenenfalls abgewiesene Asylsuchende wieder in ihr Herkunftsland zurückgeführt werden müssen.

- **Kosten für Abkommen mit Drittstaaten oder Herkunftsländer**
Durch Abkommen mit Drittstaaten oder direkt mit den Herkunftsländern wird versucht, die irreguläre Migration in die EU zu kontrollieren oder zumindest zu steuern. Diese Abkommen kosten die EU mehrere Milliarden Euro.

In der Studie wird argumentiert, dass ein einheitliches und formalisiertes System von humanitären Visa auf EU-Ebene das gegenseitige Vertrauen der EU-Mitgliedstaaten und das Vertrauen in das Asylsystem stärken würde. Mit einem einheitlichen System könnten Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und eine einheitliche Handhabung sowie Entscheidungsgrundlage geschaffen werden. Dadurch könnten die Asylprozesse besser verwaltet und koordiniert und die Ausgaben der aktuellen Asylpraxis reduziert und insbesondere sichere Einreisewege garantiert werden.

2.2 Vorschläge der Studie

In der Studie werden drei Möglichkeiten zur Verbesserung der legalen Einreisemöglichkeiten vorgestellt und diskutiert, welche sowohl sicherere Einreisemöglichkeiten sowie Vorteile für die EU als Ganzes, die einzelnen Staaten und auch für das Individuum mit sich bringen würden.

2.2.1 Visumsbefreiung

Die einfachste Variante um legale Einreisemöglichkeiten garantieren zu können, bildet der so genannte Visumsbefreiungs-Ansatz. Gemäss diesem Ansatz sollen die Visa-Einreisebestimmungen für die so genannten unsicheren Drittstaaten aufgehoben werden.

Mit der Aufhebung der Einreisebestimmungen für die unsicheren Drittstaaten sind auch gleich die Herkunftsländer der Flüchtlinge von Einreisebestimmungen befreit. Dadurch kann die Problematik der fehlenden Botschaften in den jeweiligen Krisenländern verhindert werden, bei welchen ein Antrag auf Einreise gestellt werden müsste. Ebenfalls entfällt eine gefährliche Reise zu einer Botschaft sowie auch die Schwierigkeiten mit fehlenden Sprachkenntnissen in einem fremden Land ein Visumsantrag zu stellen.

Da eine legale Einreise mit diesem Ansatz vereinfacht und leichter zugänglich wird, kann die illegale Einreise und der Menschenhandel sowie Menschen schmuggel stark eingeschränkt werden. Dadurch

könnten die Kosten für die Bekämpfung dieser, sowie die Ausgaben für die Grenzkontrollen, stark gesenkt werden.

Die Angst vor einer Flut der Zuwanderung wird in der Studie mit dem Argument der Entwicklungen für die West-Balkan-Länder dementiert. Die Visumsbefreiung dieser Länder für die EU hat zu keinem signifikanten Prozentsatz zu einer Emigration dieser Länder nach Europa geführt.

Als Nachteil dieses Ansatzes wird in der Studie festgehalten, dass keine Sicherheits-Abklärungen der Personen vor der Ausreise durchgeführt werden können, sondern diese erst bei der Einreise an den Grenzen zu Europa möglich wären. Dies ist aber auch bei der heutigen Situation (90 % irreguläre Einreisen) der Fall und würde somit nicht zu einer Verschlechterung im Vergleich zur aktuellen Situation führen.

2.2.2 Visum mit begrenzter territorialer Gültigkeit

Eine andere Möglichkeit wäre gemäss der Studie die Ausstellung eines humanitären, auf einen spezifischen EU-Mitgliedstaat beschränkten Visums. Entscheidend bei diesem Ansatz ist, dass die Ausstellung der humanitären Visa nach einem einheitlichen Verfahren und harmonisierten Kriterien, welche für alle EU-Mitgliedstaaten gelten, erfolgen würde. Dieses Verfahren und die Kriterien wären zu erarbeiten und einzuführen.

Dieser Ansatz brächte gemäss der Studie die Gefahr mit sich, ein vollwertiges exterritoriales System zu schaffen, bei welchem das gesamte Asylverfahren in einem Drittstaat durchgeführt würde. Dazu muss der Zugang zu den Vertretungen der jeweiligen EU-Mitgliedstaaten in allen Ländern gewährleistet werden können, damit ein Antrag auf ein Visum eingereicht werden kann.

Damit der Zugang für alle offen ist, sollten Anträge entweder persönlich, aber auch online einreichbar sein. Ebenso müssten Unterstützungsmöglichkeiten und Übersetzungshilfen angeboten werden, damit der Zugang für alle Personen möglich wäre und nicht wegen administrativen Hindernissen bestimmten Personen verwehrt bliebe.

Die Entscheidung über die Erteilung der Visa hätte durch kompetente, gut ausgebildete und eingearbeitete Angestellte zu erfolgen. Bei einem allfälligen negativen Entscheid sollte zudem das Recht auf Rekurs garantiert werden.

Neben der Möglichkeit der Beantragung eines Visums muss jedoch auch eine sofortige Evakuierung und/oder Schutzunterbringung gewährleistet werden können, falls die Bedrohung der Person akut ist. Bei diesem Ansatz erhalten die EU-Mitgliedstaaten bereits vor der Einreise eine bestimmte Kontrolle über die antragsstellenden Personen. Ein Sicherheitscheck ist vor der Visa-Erteilung möglich. Dagegen besteht bei diesem Ansatz der Nachteil, dass die Verfahren und Kriterien für die Visa-Erteilung je nach Vertretung unterschiedlich angewendet werden können und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen doch nicht gegeben wäre. Ein Monitoring-System ist gemäss der Studie deshalb zu empfehlen, damit die einheitliche Handhabung überprüft werden kann.

2.2.3 Humanitäres EU-Visum

Der ambitionierteste in der Studie diskutierte Ansatz besteht aus einem komplett zentralisierten gemeinsamen Visa-Verfahrenszentrum aller EU-Mitgliedstaaten. Damit können unterschiedliche Handhabungen der EU-Staaten verhindert und ein vollständig harmonisierter Visa-Ablauf garantiert sowie die Antragstellenden von Beginn an auf die EU-Mitgliedstaaten verteilt werden. Für diesen Ansatz sind eine neue Gesetzgebung mit EU-weit gültigen Standards sowie die Erstellung von Visa-Zentren notwendig. Dieser sehr hohe administrative und organisatorische sowie politische Aufwand stellt einen Nachteil für diesen Ansatz dar.

Gemäss diesem Ansatz hat jeder EU-Mitgliedstaat eine vordefinierte jährliche Aufnahme-Quote. Mit einem Mechanismus der Präferenzen werden die Antragsstellenden auf die EU-Mitgliedsstaaten verteilt, um der Familieneinheit möglichst gerecht zu werden. Dieser bereits in das System integrierte Verteilschlüssel stellt einen Vorteil gegenüber der aktuellen Praxis dar. Um ein vollwertiges extraterritoriales System zu verhindern, wird die Zusammenarbeit mit IOM und UNHCR angestrebt. Mit Hilfe von IOM und UNHCR können Einreisemöglichkeiten besprochen und bereits Massnahmen zur Verbesserung der Situation der Personen vor der Ankunft in Europa getroffen werden.

Auch dieser Ansatz erlaubt wiederum einen Sicherheits-Check der Personen vor der Abreise. Ebenfalls ermöglicht dieser Ansatz vor der Einreise nach Europa die Unterscheidung zwischen einer aus flüchtlingsrechtlicher Sicht schutzbedürftigen Person und einer Migrantin oder einem Migranten aus wirtschaftlicher Not. Dieser Entscheid

kann der Person noch vor der Ausreise nach Europa mitgeteilt werden. Bei einem allfälligen negativen Entscheid sollte zudem das Recht auf Rekurs garantiert werden. Damit der Zugang zum Verfahren für alle offen ist, sollten Anträge persönlich, aber auch online einreichbar sein. Ebenso müssen Unterstützungsmöglichkeiten und Übersetzungshilfen angeboten werden, damit der Zugang für alle Personen möglich ist und nicht wegen administrativen Hindernissen für bestimmte Personen verwehrt bleibt.

3 Bericht Empfehlungen an die EU-Kommission zu Visa aus humanitären Gründen

Die Erkenntnisse aus der Studie «Humanitarian visas – European Added Value Assessment» werden im Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments aufgenommen. Am 10. Oktober 2018 entschied der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten mit 39 zu 10 Stimmen die Europäische Kommission aufzufordern, bis zum 31. März 2019 einen Legislativvorschlag zur Einführung eines europäischen Humanitären Visums vorzulegen, damit der Zugang zum europäischen Hoheitsgebiet – insbesondere zum Mitgliedstaat, der das Visum erteilt – zum Zwecke der Einreichung eines Antrags auf internationalen Schutz ermöglicht wird.

Gemäss dem Bericht⁷ sind unter anderem folgende Elemente für die Beantragung und Ausstellung von humanitären Visa zu gewährleisten, damit ein humanitäres Visum von allen Personen beantragt und eine Harmonisierung sowie Verbesserung der aktuellen Asylpolitik erfolgt werden kann:

⁷ European Parliament, 2018. Draft report with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2017/2270(INL))

- Die Beantragung kann elektronisch oder schriftlich bei jeder Botschaft eines EU-Mitgliedstaates eingereicht werden.
- Bestimmte Kriterien und Informationen der Person sind bereits bei der Beantragung zu erheben, insbesondere die Identität der Person, aber auch die Gründe für die Beantragung eines humanitären Visums.
- Alle antragsstellenden Personen sind zu einem Interview einzuladen. Dieses Interview kann auch über elektronische Kommunikationsmittel erfolgen.
- Die Entscheidung über den Erhalt eines humanitären Visums wird der Person innerhalb von 15 Tagen eröffnet.
- Die Anträge werden nach einheitlichen Kriterien beurteilt, um eine Harmonisierung zu gewährleisten.
- Die Entscheidung erfolgt schriftlich und individualisiert.
- Die Behandlung der Anträge erfolgt durch gut ausgebildete Mitarbeitende, welche ein umfassendes Wissen über die Herkunftsländer der antragsstellenden Personen sowie über die Asylpolitik der EU besitzen.
- Informationen zum Ablauf und die Kriterien für den Erhalt eines humanitären Visums sind für alle Personen einfach zugänglich und unter anderem auf den Internetseiten der Botschaften einsehbar.

Der Bericht beantragt die Erarbeitung eines separaten Rechtsakts «Verordnung zur Schaffung eines Europäischen Visums aus humanitären Gründen», da die Bemühungen diese Fragen in den Visakodex aufzunehmen bisher gescheitert sind.

4 Zwischen-Fazit: Entwicklungen auf EU-Ebene

In der Studie «Humanitarian visas – European Added Value Assessment» werden die Auswirkungen der fehlenden legalen Einreisemöglichkeiten sowie für die betroffenen Personen, aber auch für die EU, deutlich aufgezeigt. Mit der aktuellen Asyl-Politik in Europa werden die Personen gezwungen, illegal nach Europa zu reisen, um in Europa nach internationalem Schutz zu ersuchen.

Auf Grund dieser Erkenntnis erarbeiteten die Autoren alternative Ansätze, wie legale Einreisemöglichkeiten für mehr Personen und zu weniger negativen Auswirkungen sowohl für die Personen als auch die EU ermöglicht und zugänglich werden können. Alle drei Ansätze bringen gemäss der Studie für das Individuum wie auch für die Staaten Vorteile gegenüber der aktuellen Asylpolitik mit sich. Durch die Förderung der legalen Einreise kann die illegale Migration eingeschränkt werden. Durch die Harmonisierung und Vereinheitlichung der Kriterien für ein humanitäres Visum kann die Glaubwürdigkeit in das System Europa erhöht werden. Schliesslich wird den antragstellenden Personen eine legale Einreise mit viel geringeren Gefahren auf der Reise ermöglicht. Jede dieser Varianten stellt eine Verbesserung für die antragstellenden Personen gegenüber den aktuellen Verfahren dar. Da aber die Kosten für die Einreise nach Europa bei jeder dieser Varianten bestehen bleiben würden, nehmen die Autoren der Studie an, dass diese Kosten die Anzahl Einreisen regulieren würden.

Gemäss der Studie sollen die drei Ansätze nicht als Auswahl für einen Ansatz wahrgenommen werden. Vielmehr stellt die Einführung des Visums mit begrenzter territorialer Gültigkeit die Grund- und Vorarbeit für die Einführung des nächsten Schrittes – humanitäres EU-Visum – dar, damit am Schluss der Ansatz der Visumsbefreiung umgesetzt werden kann.

Für das SRK wird mit der Studie ein sehr wichtiges Thema aufgegriffen, zeigt sie doch sehr deutlich das Ausmass und die negativen Auswirkungen der illegalen Einreise nach Europa sowohl für die betroffenen Personen als auch für die Staaten auf. Die klare Forderung nach mehr sicheren legalen Einreisemöglichkeiten wird durch das SRK absolut unterstützt. Denkanstösse zur Optimierung der aktuellen Asylpolitik werden begrüsst. Dabei ist sich das SRK bewusst, dass die drei in der

Studie aufgeführten Ansätze momentan utopisch erscheinen mögen. Dennoch sieht das SRK grossen Bedarf an Vorschlägen zu neuen Möglichkeiten der legalen Einreise, da die Tendenz aktuell stark in Richtung mehr Einschränkung von Zugangswegen geht. Daher begrüssen wir die Auseinandersetzung und Diskussion in den beiden Studien und nehmen diese als Grundlage für einige weiterführende Überlegungen speziell zur Schweiz.

So sind insbesondere die durch das Europäische Parlament erarbeitete Studie und der darauf basierende Bericht mit ihrer Forderung nach einer rechtlichen Regelung der Ausstellung von humanitären Visa auf EU-Ebene auch für das SRK bzw. die Schweiz interessant. Die Überlegungen des SRK für die Anwendbarkeit im Schweizer Kontext folgen im nächsten Kapitel.

5 Erkenntnisse und Möglichkeiten für die Schweiz: Empfehlungen SRK

Die Ausführungen zu den Überlegungen und Entwicklung betreffend humanitäre Visa auf europäischer Ebene zeigen auf, dass die Schweiz mit ihrem System der Prüfung und Erteilung von humanitären Visa auf EU-Ebene eine Vorreiter-Rolle einnimmt. In der Schweiz besteht eine gesetzliche Grundlage, welche eine legale Einreise in besonders prekären individuellen Situationen ermöglicht. Mit dem In-Kraft-Treten der neuen VEV am 15. September 2018 wurde die Handhabung der humanitären Visa weiter konkretisiert, was das SRK sehr begrüsst. Auf der anderen Seite sind aus den Ausführungen auch für die Schweiz noch Optimierungsmöglichkeiten ersichtlich.

In den folgenden Abschnitten werden die Erkenntnisse und Möglichkeiten der Überlegungen auf EU-Ebene für die Schweiz zusammengestellt. Zusätzlich zur Einreichung und Ablehnung eines Gesuches werden in den folgenden Abschnitten auch Überlegungen zur Unterstützung der Personen nach erfolgter Einreise sowie Möglichkeiten zur nachhaltigen Aufenthaltsregelung in der Schweiz aufgeführt.

5.1 Informationen zum Verfahren

Informationen über das humanitäre Visum sowie über das Vorgehen zur Beantragung sollten auch beim Staatssekretariat für Migration (SEM) und bei den jeweiligen Schweizer Vertretungen leicht zugänglich gemacht sowie in verständlicher Sprache erklärt werden. Durch Informationsblätter zum humanitären Visum könnte den interessierten Personen aufgezeigt werden, was relevant für die Beantragung ist und wie dafür vorgegangen werden muss. Dies könnte Personen zur Verfügung gestellt werden, wenn sie sich nach dem Vorgehen für ein humanitäres Visum erkundigen oder einen Termin beantragen.

Damit könnten Anträge, die kaum eine Chance haben oder ungenügende oder nicht die relevanten Informationen beinhalten, verhindert werden, was zu einer Verminderung des Arbeitsaufwands der zuständigen Stellen beitragen könnte. Auch könnten so Erklärungen zum Vorgehen standardmässig behandelt und der Bearbeitungsaufwand vermindert werden.

5.2 Einreichung Gesuch humanitäres Visum

Gemäss der Weisung »Humanitäres Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV«, die seit September 2018 in Kraft ist, ist für das Einreichen eines Gesuchs das Antragsformular für ein Visum D – Antrag auf Erteilung eines Visums für den langfristigen Aufenthalt zu verwenden. Das Gesuch ist gemäss Ziffer 2 der Weisung in Ziffer 21 bei der Rubrik «Sonstiges» mit dem Stichwort «Humanitäres Visa» zu präzisieren. Dem SRK ist bewusst, dass mit der Revision des Asylgesetzes vom 28. September 2012 beschlossen wurde, dass keine Asylgesuche mehr auf Schweizer Vertretungen im Ausland eingereicht werden können. Trotzdem möchte das SRK an dieser Stelle auf die Schwierigkeit der Handhabung dieses Antragsformulars für die Einreichung eines Gesuches für ein humanitäres Visum hinweisen. Das Formular für den Erhalt eines Visum D ist nicht für ein Gesuch für ein humanitäres Visum konzipiert. Die erwünschten Angaben stimmen nicht mit der Situation der antragsstellenden Personen überein. Die Gründe für ein humanitäres Visum können nicht aufgeführt werden.

Das SRK regt daher an das Antragsformular für ein humanitäres Visum anzupassen. Gemäss der Weisung zum humanitären Visum ist bei der Ziffer 21 des Antragsformulars die Rubrik «Sonstiges» mit dem Stichwort «Humanitäres Visa» zu präzisieren. Diese Präzisierung könnte direkt im Antragsformular ankreuzbar sein, damit sofort ersichtlich wird, dass es sich beim Antrag um ein Gesuch für ein humanitäres Visum handelt.

Wie auf EU-Ebene gefordert, sollen bestimmte Kriterien und Informationen, insbesondere auch die Gründe für die Beantragung eines humanitären Visums standardisiert und auf allen Schweizer Vertretungen gleich erfragt und angegeben werden können. Einige Vertretungen haben dafür bereits Standardantworten. Dies wird je nach Vertretung aber unterschiedlich gehandhabt. Eine einheitliche Standardantwort mit den wichtigsten Fragen zu den Gründen für Personen, die einen Termin für ein humanitäres Visumsgesuch beantragen, würde sich daher anbieten. Dadurch wird das Vorgehen nicht nur für die antragsstellenden Personen effizienter und verständlicher, sondern auch für die Auslandsvertretungen.

Das SRK ist zudem der Ansicht, dass auch für die Schweiz der Einsatz von elektronischen Mitteln zur Einreichung eines Gesuchs geprüft und umgesetzt werden sollten. So sind die Möglichkeit einer elektronischen oder schriftlichen Einreichung des Antrages sowie die Durchführung der Interviews über Video-Kommunikation, wie dies bereits in einzelnen Fällen und im Resettlement der Fall ist, zu prüfen. Damit könnte das Vorgehen effizienter, kostengünstiger und insbesondere für die antragsstellenden Personen sicherer gemacht werden, da somit die teilweise gefährliche und weite Anreise zur nächsten Schweizer Vertretung entfallen würde. Dies wäre vor allem in Ländern dringend nötig, wo die Schweiz keine Vertretung hat, wo potenziell aber eine erhöhte Anzahl Personen an Leib und Leben gefährdet ist, wie z. B. in Syrien, Irak, Afghanistan, Libyen oder Eritrea. Ansonsten ist bereits die grosse Mehrheit von Personen, die ein humanitäres Visum benötigen, zum Vornherein von dieser Möglichkeit ausgeschlossen, da der Zugang zu einer Schweizer Vertretung bereits eine zu hohe Hürde darstellt. Zur Sicherstellung der Identitätsprüfung kann in einem zweiten Schritt – im Falle einer potenziellen Erteilung eines Visums – immer noch ein persönliches Vorsprechen auf einer Schweizer Vertretung verlangt werden.

Das SRK begrüsst es sehr, dass Personen auf Schweizer Vertretungen bei der Einreichung eines Gesuchs für ein humanitäres Visum bereits unterstützt werden und bei Bedarf eine Übersetzungshilfe zur Verfügung gestellt wird. Ebenfalls verfügt jede Schweizer Vertretung über einen Diskretionsschalter. Dieser spezielle Schalter sollte für Gespräche und Befragungen zu einem Gesuch für ein humanitäres Visum standardmässig verwendet werden, damit die Vertraulichkeit der Gespräche garantiert werden kann. Die Befragungen sind standardmässig durchzuführen und zu protokollieren, damit die Entscheidung über das Gesuch nachvollziehbar ist und dokumentiert werden kann. Es ist anzustreben, dass allen Personen die Möglichkeit offen steht, ein Gesuch für ein humanitäres Visum einzureichen, unabhängig von deren Fähigkeiten oder finanziellen Ressourcen.

5.3 Verweigerungsformular humanitäres Visum

Mit der Aktualisierung der Weisung zum humanitären Visum gemäss Art. 4 Abs. 2 VEV vom 6. September 2018 wurde durch das SEM auch das Verweigerungsformular des humanitären Visums angepasst. Das Visum wird gemäss der Weisung Ziffer 8 verweigert, wenn die zuständige Auslandsvertretung die Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums als nicht gegeben erachtet oder nach Aufforderung durch das SEM, nach

Prüfung des Gesuches durch das SEM. Der einschlägige Verweigerungsgrund wird im Verweigerungsformular angekreuzt und das ausgefüllte Formular den Antragsstellenden bzw. einer empfangsbevollmächtigten Person übergeben (persönliche Aushändigung oder postalisch).

Das SRK begrüsst das aktualisierte Verweigerungsformular, da dieses für die antragsstellenden Personen besser verständlich ist als das vorherige Formular für Schengen-Visa (Visum C). Für die antragstellende Person wird es trotzdem weiterhin schwierig sein, den Entscheid wirklich zu verstehen. Die Begründung ist weiterhin nicht individuell und auf die konkrete Situation der Person bezogen. Es wird der antragsstellenden Person weiterhin unverständlich bleiben, ob ihre gesamte Lebenssituation sowie all ihre Gründe bei der Entscheidung mitberücksichtigt wurden.

Diese Handhabung macht es einerseits schwierig eine Einsprache zu verfassen, da weiterhin zu wenig klar wird, auf welche Sachverhalte Bezug genommen werden muss. Andererseits erhöht diese unpersönliche, allgemeine Ablehnung aber auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine Einsprache verfasst wird, da weiterhin die Hoffnung besteht, dass noch nicht die gesamte Lebenssituation sowie alle Gründe ausreichend berücksichtigt wurden. Das SRK schliesst sich daher den Forderungen auf EU-Ebene an, den Ablehnungsentscheid individuell auf die jeweilige Situation der Person bezogen zu verfassen. Dadurch entsteht Transparenz und die genaue Prüfung des Antrages wird offen gelegt. Wie auf EU-Ebene gefordert, ist eine maximale Frist zur Beantwortung der Gesuche von 15 Tagen wünschenswert.

5.4 Unterstützung nach erfolgter Einreise in die Schweiz

Durch die Erfahrungen bei der Begleitung und Unterstützung von Personen, die ein Gesuch für ein humanitäres Visum einreichen, hat das SRK festgestellt, dass die Personen auch nach erfolgter Einreise sofortige Unterstützung benötigen. Häufig melden sich die betroffenen Familien direkt beim SRK.

Das SRK sieht einen Bedarf, den Zugang zu Unterstützung bei diversen Fragen für die Personen zu erleichtern. Dies könnte ähnlich dem heutigen System für Resettlement-Flüchtlinge funktionieren und ab März 2019 im Rahmen der Unterstützungsleistungen der Integrationsagenda.

Speziell ist bei Personen, die mit einem humanitären Visum einreisen, dass diese häufig bereits Angehörige in der Schweiz haben. Jene können einerseits einen wichtigen Beitrag bei der Integration leisten. Zum Teil sind aber auch die in der Schweiz wohnhaften Angehörigen in einer schwierigen sozialen und/oder finanziellen Situation. Der Anspruch, neu eingereiste Verwandte zu unterstützen kann zu einer zusätzlichen Belastung führen. Unterstützung in solchen Situationen könnten auch professionell begleitete Freiwillige leisten. In der Schweiz bieten bereits einige SRK-Kantonalverbände verschiedene Dienstleistungen an⁸, die möglicherweise in diese Richtung ausgebaut werden könnten.

Zudem sieht das SRK bei vulnerablen Personen, die mit einem humanitären Visum einreisen, einen grossen Bedarf bei Betroffenen, wie auch bei den zuständigen Behörden. Aus den Medien ist zu entnehmen, dass die Zuteilung von besonders vulnerablen, kranken Personen durch die Kantone als problematisch angesehen werden kann, da die Betreuung und Versorgung der Personen durch den Kanton bzw. die entsprechende Gemeinde organisiert werden müssen. Dem SRK sind diese Schwierigkeiten bekannt. Teilweise wenden sich auch direkt betroffene Personen an das SRK und teilen diesem mit, dass die notwendige Unterstützung und/oder die Unterbringung für die kranke Person durch das SEM oder später den Kanton noch nicht organisiert werden konnte.

Das SRK ist bestrebt, bei einer Optimierung der Abläufe und der Kommunikation mit den Kantonen einen konstruktiven Beitrag zu leisten. Als Möglichkeit sieht das SRK, dass bereits vor Abreise der betroffenen Person, nach Erteilung des humanitären Visums, die gesundheitlichen Bedürfnisse der Person erfragt werden und dies bereits dem SEM und anschliessend durch dieses dem zuständigen Kanton mitgeteilt wird. Dies könnte ähnlich aussehen wie der Informationsablauf an die Kantone bei Resettlement-Flüchtlingen. Das SRK wäre bereit, eine Lösung in Zusammenarbeit mit der Rotkreuz-Bewegung zu prüfen. Durch die rechtzeitige Zustellung der Informationen an das SEM bzw. den Kanton könnten bereits erste administrative und organisatorische Abklärungen getätigt und organisiert werden, was für alle Beteiligten die Abläufe vereinfachen könnte.

⁸ Z. B. verschiedene Programme, bei denen Freiwillige Einzelpersonen oder Familien aus dem Asyl- oder Migrationsbereich bei diversen Fragen unterstützen.

5.5 Einreise mit humanitärem Visum – und danach?

Neben diesen administrativen und organisatorischen Optimierungsmöglichkeiten sieht das SRK auch in der Regelung des Aufenthalts der Person eine Möglichkeit der Optimierung.

Das humanitäre Visum stellt einen legalen Zugangsweg zu internationalem Schutz dar und ist aus Sicht des SRK grundsätzlich ein sehr wichtiges Instrument und eine zentrale Ergänzung zu anderen legalen Zugangswegen wie Resettlement. Spricht man im Sinne des UNHCR von nachhaltigen Lösungen für Personen, die internationalen Schutz benötigen, stellt das humanitäre Visum per se aber keine solche nachhaltige Lösung dar. Dies, weil eine Person, die ein humanitäres Visum erhält, damit zwar grundsätzlich in die Schweiz einreisen darf, ihr Aufenthaltsstatus damit aber noch in keiner Weise geklärt ist. Im Vergleich zu Resettlement-Flüchtlingen, die nach der Einreise in die Schweiz direkt eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, da sie bereits vom UNHCR als Flüchtlinge anerkannt wurden, sind Personen, die mit einem humanitären Visum einreisen, sehr viel schlechter gestellt, obwohl bereits eine summarische Prüfung ihrer Gründe erfolgt ist und eine Gefährdung an Leib und Leben im Herkunftsland als gegeben erachtet wurde.

In der heutigen Praxis stellen die meisten Personen, die mit einem humanitären Visum in die Schweiz eingereist sind, noch vor Ablauf der Visumsfrist von 90 Tagen ein Asylgesuch. Gemäss Art. 83 Abs. 6 AuG haben sie auch die Möglichkeit, direkt beim Kanton ein Gesuch um vorläufige Aufnahme zu stellen.

Durch ein Asylgesuch wird sichergestellt, dass die Personen zusätzlich zu ihren Asylgründen befragt werden und gegebenenfalls die Flüchtlingseingeschaft zugesprochen erhalten.

Das SRK sieht es daher als zentrale Grundlage an, dass die für das Gesuch für ein humanitäres Visum eingereichten Dokumente sowie die allfälligen Notizen der Vertretung zum Gespräch beim Visumsgesuch mit dem Asylverfahren verknüpft werden, damit das Asylverfahren sich auf diese Vorinformationen stützen kann und die Asylgründe der Person vertieft geprüft werden. Mit der Neustrukturierung des Asylverfahrens wäre es sinnvoll, die Behandlung der Asylgesuche von Personen, die mit einem humanitären Visum in die Schweiz eingereist sind, im erweiterten Verfahren zu prüfen, damit die Personen im Wohnkanton ihrer Familienangehörigen zugeteilt bleiben und ihre Asylgründe vertieft geprüft werden können. Zudem müssen die vorhandenen Informationen aus dem Verfahren für das humanitäre Visum auch für die Rechtsvertretung zugänglich gemacht werden, damit diese alle relevanten Informationen berücksichtigen kann.

5.6 Verbesserung Monitoring legale / illegale Einreise

Der Bericht «Humanitarian visas – European Added Value Assessment» bringt das Argument an, dass durch mehr legale Zugangswege die illegalen Einreisen verringert werden könnten. Um dieses Argument für die Schweiz besser beurteilen zu können, hat das SRK beim statistischen Dienst des SEM eine Auswertung angefragt zur Frage wie viele der Personen mit einem negativen humanitären Visumsentscheid anschliessend auf eine andere Art, sei es legal oder illegal, in die Schweiz eingereist sind. Dem SRK wurde allerdings mitgeteilt, dass eine solche Auswertung nicht möglich sei, da diese Informationen in unterschiedlichen Systemen erfasst würden.

Zur Beobachtung und Analyse der Migrationsbewegungen erscheint es dem SRK zentral, dass solche Verknüpfungen der Daten möglich sein sollten. Auf diese Weise können die Migrationsbewegungen analysiert und entsprechend darauf reagiert werden. Auch kann damit ein gewisses Monitoring der Erteilung der humanitären Visa durchgeführt werden, wenn z. B. einer Person ein humanitäres Visum verweigert wird, diese nach einer irregulären Einreise anschliessend im Asylverfahren als Flüchtling anerkannt wird.

Um der Frage nachzugehen, was Personen nach einer Ablehnung eines humanitären Visums tun, hat das SRK ehemalige Klientinnen und Klienten kontaktiert. Dies waren 85 Personen (17 Dossiers), die sich zwischen 2015 und 2017 beim SRK betreffend Unterstützung für die Beantragung eines humanitären Visums gemeldet haben und bei denen das SRK weiss, dass das humanitäre Visum abgelehnt wurde. Sie wurden nach ihrem aktuellen Aufenthaltsort befragt und danach, was sie nach dem negativen Visumsentscheid in Bezug auf die Schutzsuche unternommen hatten.

Die Auswertung zeigt deutlich auf, dass nur ein auffallend kleiner Teil der Personen nach der Ablehnung auf eine andere Art (legal oder illegal) in die Schweiz eingereist ist. Eine Familie (5 Personen) ist illegal in die Schweiz eingereist und hat ein Asylgesuch gestellt. Eine andere Familie (5 Personen) konnte am Resettlement-Programm teilnehmen. Alle anderen Familien und Einzelpersonen (75 Personen) konnten keine andere Ausreisemöglichkeit wahrnehmen und mussten wegen fehlender Ressourcen vor Ort bleiben.

Auch wenn die Auswertung nicht repräsentativ ist, zeigt sich die auch in anderen Untersuchungen festgestellte Tatsache, dass Personen auf der Suche nach internationalem Schutz in den allermeisten Fällen in der Region bleiben. Nur ein sehr kleiner Teil nimmt die lange und gefährliche irreguläre Reise auf sich bzw. verfügt überhaupt über die finanziellen Ressourcen dafür. Zudem könnte der sehr kleine Anteil an Personen, die nach einem negativen Visa-Entscheid illegal in die Schweiz gereist sind, darauf hinweisen, dass die Ablehnung eines Gesuchs auf legale Einreise zum Verständnis beitragen kann, dass eine illegale Einreise nicht zum Erhalt eines Schutzstatus führen würde.

5.7 Lobbying für humanitäres Visum auf EU-Ebene

Eine Teilhabe an den Diskussionen auf EU-Ebene sowie an einer einheitlichen Praxis der Behandlung von humanitären Visa wäre für die Schweiz von Interesse. So würden für die Schweiz die gleichen Kriterien für ein humanitäres Visum gelten, und eine Verteilung der antragsstellenden Personen sowie spezielle Finanzierungsmöglichkeiten mit der EU würden möglich. Die Schweiz nimmt mit ihrer aktuellen Handhabung von humanitären Visa bereits eine Vorreiter-Rolle auf EU-Ebene ein und kann sich mit ihren Erfahrungen und Erkenntnissen im Bereich der humanitären Visa in die Diskussionen auf EU-Ebene einbringen und sich für eine einheitliche Regelung auf EU-Ebene einsetzen.

6 Abschluss

Die Überlegungen und aufgeführten Erkenntnisse in diesem Dokument zeigen deutlich auf, dass mehr legale Einreisemöglichkeiten notwendig sind und gefördert werden müssen. Es ist nicht haltbar, dass 90% der Einreisen nach Europa auf illegalem und lebensgefährlichem Weg erfolgen müssen.

Die aufgeführten Überlegungen in diesem Dokument zeigen ebenfalls auf, dass Möglichkeiten zur Optimierung der legalen Einreisemöglichkeiten bestehen. Die Schweiz hat mit dem humanitären Visum bereits ein Instrument und nimmt eine Vorreiter-Rolle auf EU-Ebene ein.

Allerdings zeigen Weiterentwicklungen und Ausarbeitungen auf Ebene des europäischen Parlaments, dass auch für die Schweiz weitere Verbesserungen und Änderungen anzustreben sind, um mehr Personen einen erleichterten Zugang zur Einreichung eines humanitären Visums zu ermöglichen.

Das SRK legt in diesem Bericht den Fokus auf die Frage, wie das Instrument des humanitären Visums als legaler Zugang zu Schutz für vulnerable Personen weiter optimiert werden kann. Es darf nicht sein, dass der Zugang zur Einreichung eines humanitären Visums nur Personen vorbehalten bleibt, die über gewisse Ressourcen – wie finanzielle Möglichkeiten zur Reise zu einer Schweizer Auslandvertretung – verfügen und besonders vulnerable Personen in ihrem Herkunftsland in Gefahr verweilen müssen, weil ihnen die entsprechenden Ressourcen und Möglichkeiten fehlen.

Das SRK begrüsst deshalb, dass mit der neuen Weisung zum humanitären Visum Schritte in Richtung erleichterte Einreichung sowie verständlichere Ablehnung durch das SEM unternommen wurden und regt an die Ausführungen und Überlegungen in diesem Dokument im Sinne einer weiteren Optimierung aufzunehmen. Dabei ist das SRK bereit, seine Erfahrungen aus dem Beratungsdienst humanitäre Visa einzubringen und den Prozess dadurch konstruktiv zu unterstützen.

7 Bibliographie

European Parliament, 2018. Draft report with recommendations to the Commission on Humanitarian Visas, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2017/2270(INL)).

European Parliamentary Research Service, 2018. Humanitarian visas – European Added Value Assessment accompanying the European Parliament’s legislative own-initiative report.

IOM, 2017. Analysis: Flow monitoring surveys – The human trafficking and other exploitative practices prevalence indication survey.

Urteil EuGH X und x gegen Belgien C-638/16 PPU vom 7. März 2017.

Schweizerisches Rotes Kreuz

Abteilung Soziale Integration und Migration

Fachbereich Migration

Werkstrasse 18

CH-3084 Wabern

mig@redcross.ch

www.redcross.ch

Schweizerisches Rotes Kreuz

