



Bern, 26. Januar 2022

Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 17.3004 der Staats-
politischen Kommission des Nationalrates vom
20. Januar 2017

Zusammenfassung

Das Postulat 17.3004 der SPK-N beauftragt den Bundesrat, im Anschluss an dessen Bericht vom 30. Juni 2016 in Erfüllung des Postulats 14.3290 SPK-N «Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit», einen Folgebericht zu verfassen. Dieser soll über die Entwicklung der Situation syrischer Flüchtlinge in Europa und der Schweiz Auskunft geben. Dabei sollen insbesondere die Bestrebungen zur Hilfe vor Ort und die Aufnahme von syrischen Flüchtlingen in Europa und der Schweiz behandelt werden, mit einem speziellen Augenmerk auf den Schutz von besonders Schutzbedürftigen und der Möglichkeit zur Öffnung von legalen und sicheren Fluchtwegen. Der Bericht soll auch folgende Themen beleuchten: die getroffenen Massnahmen zur Eindämmung von Wirtschaftsmigration, Möglichkeiten zur besseren Durchsetzung des Dubliner Abkommens, Bekämpfung von Menschen-smuggel, konkrete Bemühungen zur beruflichen und schulischen Integration von syrischen Flüchtlingen sowie die Massnahmen zur Verhinderung von schweizerischen Waffenexporten in die Region.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD (Staatssekretariat für Migration SEM) hat den vorliegenden Bericht in enger Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Regionale Koordination, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit, Abteilung für Frieden und Menschenrechte) verfasst.

Der seit mehr als zehn Jahren anhaltende Konflikt in Syrien gilt als die schwerste humanitäre Krise weltweit. Seit März 2011 bis September 2021 forderte der Konflikt gemäss Berechnungen der Vereinten Nationen 350 000 Menschenleben. Derzeit sind 13,4 Millionen Syrerinnen und Syrer auf humanitäre Hilfe angewiesen. Während vor dem Konflikt die Gesamtbevölkerung Syriens rund 22 Millionen Menschen zählte, leben heute nur noch knapp 18 Millionen syrische Staatsangehörige im Land. Darunter sind 6,2 Millionen intern Vertriebene, die unter teils prekären Bedingungen leben. Weitere 5,6 Millionen syrische Staatsangehörige sind aus dem Land geflohen. Der grösste Teil von ihnen hält sich in den Nachbarstaaten Jordanien, Libanon und Türkei auf. Zu Beginn des Konflikts war die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen in der Region hoch. In den letzten Jahren nahm sie jedoch wegen der wirtschaftlichen Situation, Sicherheitsbedenken und Spannungen zwischen der Flüchtlings- und Lokalbevölkerung stark ab. Die Grenzsicherungsmassnahmen wurden ausgebaut, und die Debatte um die Rückkehr der Flüchtlinge wird zunehmend hitziger geführt. Der Konflikt hatte in den Jahren 2015 und 2016 eine starke Zunahme der Migrations- und Fluchtbewegungen nach Europa zur Folge. Nachdem die Türkei und die EU im März 2016 eine Vereinbarung zur Eindämmung irregulärer Migration unterzeichnet hatten, nahmen die Migrationsbewegungen nach Europa auf der Route über Griechenland stark ab. Dies wirkte sich auch auf die Asylgesuchszahlen syrischer Staatsangehöriger in der Schweiz und dem übrigen Europa aus.

Die Schweiz hat seit 2011 über 550 Millionen Franken für die betroffene Bevölkerung in der Region bereitgestellt. Sie reagiert aktiv auf die enormen humanitären Bedürfnisse und stärkt die Resilienz der Bevölkerung Syriens und der Region. Zudem unterstützt die Schweiz die Behörden der Nachbarstaaten Syriens in ihren Bestrebungen, die Migrationsgouvernanz und -steuerung zu verbessern. Sie bekämpft dabei auch Menschenhandel und Menschen-smuggel in der Region. Über ihr Friedensförderungsprogramm und ihre humanitäre Politik unterstützt die Schweiz zudem die Bemühungen um eine bessere Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte in Syrien sowie eine friedliche Lösung des Syrienkonflikts. Sie trägt damit zur Bekämpfung der Fluchtursachen bei.

Seit Ausbruch des Konflikts in Syrien hat sich die syrische Diaspora in der Schweiz verzehnfacht. Mittlerweile leben 24'152 syrische Staatsangehörige in unserem Land. Der grösste Teil von ihnen reiste selbstständig in die Schweiz und reichte hier ein Asylgesuch ein. Des Weiteren hat die Schweiz seit 2013 mehrere Massnahmen für die Aufnahme von grösseren Flüchtlingsgruppen ergriffen: So reisten mehr als 4473 Syrerinnen und Syrer im Rahmen des UNHCR-Resettlement-Programms in die Schweiz ein, und durch die Vergabe von 501 humanitären Visa sowie die Teilnahme am ersten europäischen Umverteilungsprogramm kamen 543 syrische Staatsangehörige in die Schweiz.

Seit der Migrations- und Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 und 2016 gab es auf EU-Ebene zahlreiche Bestrebungen, gemeinsam Lösungsansätze zu finden, um die Aussengrenzen besser zu kontrollieren, das europäische Asylsystem zu vereinheitlichen und die Asylsuchenden in Europa gleichmässiger zu verteilen. Als weitaus umfassendste Reformbemühung darf das im September 2020 von der Europäischen Kommission publizierte Migrations- und Asylpaket bezeichnet werden. Dieses sieht unter anderem vor, die Staaten an den Aussengrenzen der Europäischen Union nach dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung mithilfe eines Solidaritätsmechanismus zu entlasten, rasche Asyl- und Rückkehrverfahren an den Aussengrenzen einzuführen und einen effizienten Schutz der Aussengrenze zu gewährleisten. Die Diskussionen zum Migrations- und Asylpaket dauern an, wobei sich die

Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit

EU-Mitgliedstaaten insbesondere bezüglich Solidaritätsmechanismus noch nicht einigen konnten. Als an Schengen/Dublin assoziierter Staat beteiligt sich die Schweiz an den Diskussionen zu gesamteuropäischen Entscheiden im Migrationsbereich. Dabei setzt sich die Schweiz insbesondere für eine gerechte Verteilung der Verantwortung ein und unterstützt Reformbestrebungen in diesem Sinne.

Inhaltsverzeichnis

1	Postulat	6
1.1	Eingereichter Text.....	6
1.2	Tragweite des Berichts.....	6
2	Ausgangslage	7
2.1	Humanitäre Lage in Syrien und den Nachbarländern.....	7
2.2	Migrationslage Europa – Entwicklung syrische Asylgesuche bis 2020	9
2.3	Migrationslage Schweiz bis Ende September 2021	10
3	Massnahmen der Schweiz	11
3.1	Aufnahme von syrischen Staatsangehörigen in der Schweiz	11
3.2	Engagement der Schweiz vor Ort	13
4	Massnahmen auf europäischer Ebene und Schweizer Beteiligung	16
4.1	Übersicht.....	16
4.2	EU Resettlement-Programm	17
4.3	EU Relocation-Programm	17
4.4	EU-Türkei Vereinbarung.....	17
4.5	Hilfe der EU vor Ort.....	18
4.6	Unterstützungsmassnahmen der Schweiz in Griechenland	19
5	Fazit und weiteres Vorgehen	20
1	Postulat	6
1.1	Eingereichter Text.....	6
1.2	Tragweite des Berichts.....	6
2	Ausgangslage	7
2.1	Humanitäre Lage in Syrien und den Nachbarländern.....	7
2.2	Migrationslage Europa – Entwicklung syrische Asylgesuche bis 2020	9
2.3	Migrationslage Schweiz bis Ende September 2021	10
3	Massnahmen der Schweiz	11
3.1	Aufnahme von syrischen Staatsangehörigen in der Schweiz	11
3.2	Engagement der Schweiz vor Ort	13
4	Massnahmen auf europäischer Ebene und Schweizer Beteiligung	16
4.1	Übersicht.....	16
4.2	EU Resettlement-Programm	17
4.3	EU Relocation-Programm	17
4.4	EU-Türkei Vereinbarung.....	17
4.5	Hilfe der EU vor Ort.....	18
4.6	Unterstützungsmassnahmen der Schweiz in Griechenland	19
5	Fazit und weiteres Vorgehen	20

Abkürzungsverzeichnis

DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EU	Europäische Union
Europol	Europäisches Polizeiamt
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
Frontex	Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
RDPP	Regional Development and Protection Programme
SEM	Staatssekretariat für Migration
SKH	Schweizerisches Korps für humanitäre Hilfe
UNHCR	UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge
UNO	Vereinte Nationen

1 Postulat

Das Postulat 17.3004 «Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit» wurde am 20. Januar 2017 von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates eingereicht. Am 3. Dezember 2018 folgte der Nationalrat dem Antrag des Bundesrates, das Postulat anzunehmen.

1.1 Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, im Anschluss an seinen Bericht vom 30. Juni 2016, «Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit», einen aktualisierten Bericht vorzulegen, der insbesondere auch Auskunft gibt über:

- die Zahlen der Aufnahme von syrischen Flüchtlingen durch sämtliche Länder Europas;
- das Konzept einer direkten, schnellen und unkomplizierten Hilfe vor Ort;
- einen konkreten Vorschlag für Massnahmen zur Eindämmung bzw. Abweisung von Wirtschaftsflüchtlingen;
- die Möglichkeit der Durchsetzung des Dubliner Abkommens;
- die Möglichkeiten, wie syrische Flüchtlinge unter Anerkennung ihrer Ausbildung besser beruflich oder ins Ausbildungssystem (Studium) integriert werden können;
- die Fluchtgründe und die Möglichkeit der Schweiz, einen Beitrag zu ihrer Bekämpfung zu leisten;
- die Waffenexporte aus der Schweiz, ihren allfälligen Widerspruch zur Aussenpolitik der Schweiz und ihren allfälligen Beitrag zur Entstehung problematischer Situationen;
- den Beitrag der Schweiz zur Bekämpfung des Schleppertums;
- die Unterstützung von besonders Schutzbedürftigen, namentlich Minderjährigen, alleinstehenden Frauen oder Frauen mit Kindern, die besonderen Gefahren ausgesetzt sind;
- die Möglichkeit der Öffnung von legalen und sicheren Fluchtwegen, damit Menschen auf der Flucht weniger Gefahren ausgesetzt sind.

1.2 Tragweite des Berichts

Der vorliegende Bericht konzentriert sich auf die Massnahmen, die die Schweiz seit dem Ausbruch des Syrienkonflikts Anfang 2011 und besonders seit dem letzten Bericht vom 30. Juni 2016 (14.3290 Postulat SPK-N) ergriffen hat, um den Opfern des Konflikts zu helfen. Er beschreibt einerseits das Engagement der Schweiz in Syrien und in den Nachbarländern und geht auf die Massnahmen ein, die die Schweiz zur Aufnahme von zusätzlichen Flüchtlingsgruppen ergriffen hat. Zum anderen erläutert der Bericht die wichtigsten Entwicklungen auf europäischer Ebene und zeigt auf, an welchen Initiativen der EU sich die Schweiz seither beteiligt hat.

2 Ausgangslage

2.1 Humanitäre Lage in Syrien und den Nachbarländern

Der seit zehn Jahren anhaltende bewaffnete Konflikt in Syrien hat sich zur gegenwärtig schwersten humanitären Krise weltweit entwickelt und grosses Leid über die syrische Bevölkerung gebracht. Das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte werden von allen Konfliktparteien massiv verletzt.

Von den Nachbarstaaten Syriens hat lediglich die Türkei die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 ratifiziert (nicht jedoch Libanon, Jordanien und Irak) – und auch dies nur mit einer geografischen Einschränkung, die deren Anwendung auf Flüchtlinge ausserhalb Europas ausschliesst. Nichtsdestotrotz sind auf der Basis des internationalen Gewohnheitsrechts auch Staaten, die die Flüchtlingskonvention nicht ratifiziert haben, dazu verpflichtet, das Refoulement-Verbot zu respektieren. Dieser Verpflichtung kommen angesichts der Herausforderungen in der Region immer weniger Staaten vollständig nach. Durch den bewaffneten Konflikt in Syrien und die damit einhergehenden Zwangsvertreibungen hat das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) in der umliegenden Region rund 5,6 Millionen syrische Flüchtlinge registriert. Mehr als 45 Prozent davon sind Kinder. Somit hat der Hauptanteil der Vertriebenen in der Region selbst Zuflucht gefunden. Syriens Nachbarländer haben zu Beginn der Krise sehr grosszügig auf die grosse Anzahl Schutzsuchender reagiert. Die zahlreichen Flüchtlinge belasten jedoch die Grundversorgungssysteme stark, und die Spannungen zwischen den Flüchtlingen und der Lokalbevölkerung haben über die vergangenen Jahre zugenommen. Dies ist unter anderem auf die sich verschlechternde wirtschaftliche Situation der betroffenen Länder zurückzuführen. Um weitere Migrationsbewegungen zu verhindern, gewähren Länder wie Jordanien, Libanon und die Türkei nur einer reduzierten Zahl von besonders verletzlichen Menschen auf der Flucht den Grenzübertritt. Die Grenzkontrollen in diesen Ländern wurden seit 2016 noch weiter ausgebaut, sodass auch irreguläre Grenzübertritte in den vergangenen Jahren abgenommen haben.

Syrien

Die Zivilbevölkerung leidet nach wie vor unter den gravierenden Folgen der bewaffneten Auseinandersetzungen sowie unter den damit verbundenen schweren Verstössen gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte. Ein weiteres Problem ist der erschwerte Zugang zu Trinkwasser, Lebensmitteln und medizinischer Grundversorgung. Gemäss Angaben der UNO sind aktuell 13,4 Millionen Menschen innerhalb von Syrien auf humanitäre Hilfe angewiesen, darunter über sechs Millionen Kinder. Die fehlende Beachtung der Regeln des Kriegsvölkerrechts führt zu einem eklatanten Mangel an Schutz für die Zivilbevölkerung. Die medizinische Grundversorgung ist nicht zuletzt aufgrund militärischer Angriffe auf medizinische Einrichtungen, Personal und Transporte völlig unzureichend. Schulinrichtungen wurden in weiten Teilen des Landes schwer beschädigt, und der Zugang zu qualitativ guter Bildung ist sehr beschränkt. Nebst den 5,6 Millionen Flüchtlingen gibt es mehr als 6,2 Millionen binnenvertriebene Menschen, die unter prekären Bedingungen leben.

Die Präsenz zahlreicher bewaffneter Gruppen und die Verstösse gegen das humanitäre Völkerrecht durch alle Konfliktparteien, wozu auch gezielte Angriffe auf die Zivilbevölkerung, auf Personen «hors de combat» sowie auf humanitäre Helferinnen und Helfer gehören, stellen ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar. Bürokratische Hürden, die die Arbeit von Hilfsorganisationen stark behindern (z. B. langwierige Bewilligungsprozedere für Hilfskonvois), erschweren die humanitäre Arbeit zusätzlich. Die grenzüberschreitende humanitäre Hilfe der UNO im Norden Syriens ist zudem abhängig von einer UNO-Resolution, die jedes Jahr durch den UNO-Sicherheitsrat erneuert werden muss. Die humanitäre Lage

hat sich durch die Covid-19-Pandemie weiter verschlechtert, und die Herausforderungen in der humanitären Versorgungsleistung sind grösser denn je. Angesichts der prekären Lage ist die nachhaltige Rückkehr von syrischen Flüchtlingen in ihr Heimatland in absehbarer Zeit unwahrscheinlich.

Libanon

Von den 5,6 Millionen syrischen Flüchtlingen in der Region hat das UNHCR 850 000 im Libanon registriert; Schätzungen gehen sogar von bis zu 1,5 Millionen Flüchtlingen aus. Somit hat Libanon die weltweit höchste Flüchtlingsrate pro Kopf. Der Konflikt in Syrien stellt eine grosse Belastung für die Stabilität des Landes, die schwachen öffentlichen Strukturen und Dienstleistungen sowie die Infrastruktur dar – vor allem in den Regionen, die eine hohe Anzahl an Flüchtlingen beherbergen. Angesichts der schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Lage im Libanon nehmen die Spannungen zwischen den Flüchtlingen und der Lokalbevölkerung zu. So ist ein grosser Teil der libanesischen Bevölkerung seit 2020 ebenfalls in die Armut abgerutscht, während die extreme Armut der syrischen Flüchtlinge noch weiter zugenommen hat: Im Jahr 2018 lebten 69 Prozent der syrischen Flüchtlinge unter der Armutsgrenze, im Jahr 2020 waren es bereits 91 Prozent. Reguläre Arbeitsmöglichkeiten gibt es für die Flüchtlinge im Libanon kaum. Somit steigen die Risiken von Ausbeutung auf dem informellen Arbeitsmarkt. Obwohl sich die internationale Gemeinschaft gegen die Rückkehr der Flüchtlinge nach Syrien ausspricht, propagiert die libanesische Regierung deren Rückkehr ins Heimatland.

Jordanien

In Jordanien halten sich nebst einer grossen Anzahl Flüchtlinge aus Irak und Jemen 670 000 syrische Flüchtlinge auf, die vom UNHCR registriert wurden. Die meisten dieser Flüchtlinge leben inmitten der Lokalbevölkerung in urbanen Zentren. Nur rund 20 Prozent befinden sich in Flüchtlingslagern, beispielsweise in Zaatari, das 78 000 Flüchtlinge beherbergt. Nach der Öffnung des Grenzübergangs Nassib zwischen Jordanien und Syrien im Oktober 2018 waren einige Zehntausend Syrerinnen und Syrer in ihre Heimat zurückgekehrt, bevor die Grenze im März 2020 im Rahmen der Covid-19-Massnahmen wieder geschlossen wurde. Aus Sicherheits- und wirtschaftlichen Gründen vertritt die jordanische Regierung den Standpunkt, dass sie keine weiteren Flüchtlinge aufnehmen kann. Damit sind insbesondere auch die rund 10 000 Flüchtlinge gemeint, die im Niemandsland zwischen Syrien und Jordanien im Flüchtlingslager Rukban gestrandet sind.

Die Ressourcenknappheit, die durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie noch verschärft wurde, betrifft die Lokalbevölkerung und die Flüchtlinge gleichermaßen und erhöht die Spannungen unter den beiden Gemeinschaften. Aufgrund der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie sind die Beschäftigungsmöglichkeiten besonders knapp geworden. Dabei haben die Flüchtlinge umso grössere Schwierigkeiten, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten.

Türkei

Die Türkei beherbergt mit fast vier Millionen Personen seit 2014 weltweit die meisten Flüchtlinge und Asylsuchenden. Rund 3,7 Millionen syrische Flüchtlinge leben unter temporärem Schutz in der Türkei. Dazu kommen 350 000 Schutzsuchende, die mehrheitlich aus Afghanistan, Irak und Iran stammen. Während Letztere in ihren Integrationsbemühungen kaum unterstützt werden, erhalten syrische Flüchtlinge in der Regel kostenlosen Zugang zu den Grundversorgungssystemen. Die sich in den letzten Jahren verschlechternde wirtschaftliche Lage trifft sowohl die ausländische als auch die türkische Bevölkerung hart, was sich auf den sozialen Zusammenhalt auswirkt. Zu Beginn der Krise herrschte seitens Regierung wie auch seitens Bevölkerung eine Willkommenskultur vor, die sich im Laufe der Zeit zu einer blossen Tolerierung der Flüchtlinge wandelte. Ein grosser Teil der Bevölkerung lehnt mittlerweile die Beherbergung von Flüchtlingen ab. Auch die Regierung setzt seit einigen Jahren da-

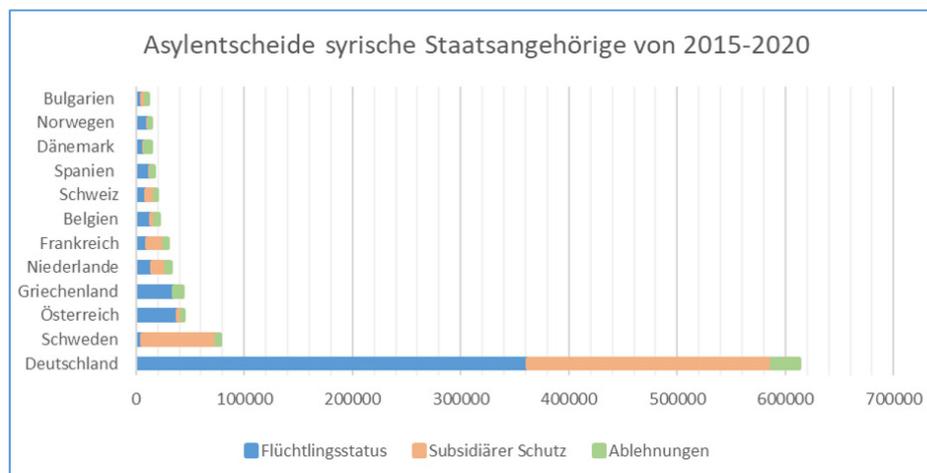
rauf, die Rückkehrkapazitäten für Flüchtlinge sowie irreguläre Migrantinnen und Migranten zu erhöhen. Die Regierung betont zwar, dass es keine zwangsweisen Rückführungen nach Syrien gebe, sie schafft jedoch Anreize, damit syrische Flüchtlinge freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren. Die irregulären Grenzübertritte aus Syrien in die Türkei haben seit Sommer 2018 bzw. mit Fertigstellung der 764 Kilometer langen Grenzmauer und der erhöhten Präsenz von Sicherheitskräften stark abgenommen.

Irak

Die gross angelegten Operationen gegen die terroristische Gruppierung "Islamischer Staat" wurden 2017 beendet. Der bewaffnete Konflikt zwischen den Regierungstruppen und verschiedenen bewaffneten Gruppen dauert jedoch an. So fallen immer wieder Zivilistinnen und Zivilisten den gewalttätigen Auseinandersetzungen oder terroristischen Anschlägen zum Opfer. Die Beziehungen zwischen ethnischen und konfessionellen Gruppen sind nach wie vor angespannt und grenzübergreifende militärische Interventionen durch die Türkei halten an. Im Irak befinden sich knapp 250'000 syrische Flüchtlinge, welche von UNHCR registriert wurden und sich mehrheitlich im Norden des Landes niederliessen. 38 Prozent von ihnen leben in Flüchtlingslagern und der Rest lebt inmitten der Lokalbevölkerung. Nebst der Beherrbergung von Flüchtlingen aus Syrien gibt es im Irak mehr als 1.2 Millionen Binnenvertriebene. Gleichzeitig befinden sich nach wie vor eine grosse Anzahl irakischer Flüchtlinge in Syrien, welche sich dort teils in Flüchtlingslagern aufhalten. Die schwierige humanitäre Lage der Flüchtlinge und der Binnenvertriebenen sowie einem Teil der Lokalbevölkerung im Irak hat sich durch die Covid-19 Pandemie weiter verschlechtert. Irak war das durch die Pandemie am stärksten betroffene Land in der Region. Der Zugang zum Arbeitsmarkt der Flüchtlingsbevölkerung ist aufgrund der wenigen wirtschaftlichen Möglichkeiten nur erschwert möglich, womit die Grundbedürfnisse der betroffenen Bevölkerung nicht vollständig abgedeckt werden können.

2.2 Migrationslage Europa – Entwicklung syrische Asylgesuche bis 2020

Die Schliessung der Balkanroute wie auch die Vereinbarung zwischen der Türkei und der EU vom 18. März 2016 reduzierten die Migrationsbewegungen aus dem Mittleren Osten nach Europa massgeblich. Im Vergleich zu den Vorjahren nimmt die Zahl der syrischen Asylsuchenden in Europa stetig ab. Im Jahr 2020 erreichte sie mit 65 000 Asylgesuchen den tiefsten Wert seit 2013 (49 000 Asylgesuche), was unter anderem auf die Reisebeschränkungen im Rahmen der Bekämpfung der Covid-19 Pandemie zurückzuführen ist. Von den Asylgesuchen wurden 54 Prozent in Deutschland, 12 Prozent in Griechenland, 8 Prozent in Österreich und 6 Prozent in den Niederlanden gestellt. Die Schweiz verzeichnete einen Anteil von rund 2 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr nahmen die Asylgesuche syrischer Staatsbürger in Europa im Jahr 2021 wieder zu. So wurden von Januar bis September 2021 bereits mehr als 66 100 Asylgesuche eingereicht. Zwischen 2015 und 2020 wurden europaweit rund 965 000 Asylentscheide für syrische Staatsangehörige gefällt, 613 000 davon in Deutschland. Im Jahr 2020 wurden in der EU (ohne Vereinigtes Königreich) gemäss Eurostat über 77 000 Asylgesuche von syrischen Staatsangehörigen entschieden. Europaweit betrug die Schutzquote (Anteil Personen mit Bleiberecht) 85 Prozent, allerdings gibt es je nach Zielstaat beträchtliche Unterschiede. Während Deutschland 8 Prozent und Österreich 3 Prozent der Asylanträge von syrischen Asylsuchenden ablehnt, beträgt die Ablehnungsquote in Spanien 45, in Belgien 42, in Frankreich 30 und in Schweden 29 Prozent. Die Schweiz befindet sich mit einer Ablehnungsquote von 11 Prozent, wozu auch Wegweisungen in andere Dublin-Staaten zählen, im unteren Mittel. Im Vergleich zur Migrationskrise 2015/2016 hat die Ablehnungsquote europaweit stark zugenommen. Im Jahr 2016 wurden durchschnittlich 3 Prozent der Anträge abgelehnt, 2019 waren es bereits 14 Prozent. Die Wegweisungsentseide hatten bislang keine Rückführungen von syrischen Staatsangehörigen aus den europäischen Staaten nach Syrien zur Folge. Die betroffenen Personen erhalten je nach Land trotzdem ein Bleiberecht oder werden bis auf Weiteres geduldet.



2.3 Migrationslage Schweiz bis Ende September 2021

In der Schweiz entwickelten sich die Asylgesuchszahlen in den letzten Jahren bis 2020 ähnlich wie im übrigen Europa. Während die Schweiz 2015 beinahe 40 000 Asylgesuche verzeichnete, sank diese Zahl stetig auf 14 300 im Jahr 2019 und 11 000 im Jahr 2020. Das ist der tiefste Wert seit 2007. Die tiefe Zahl im Jahr 2020 ist unter anderem durch die Reiserestriktionen aufgrund der Covid-19-Pandemie zu erklären.

Die zunehmende Migration auf der Balkanroute und im Mittelmeerraum im Jahr 2021, welche auf die Aufhebung der im Rahmen der Bekämpfung der Covid-19 Pandemie erlassenen Reisebeschränkungen und die vermehrte Weiterwanderung von Migrantinnen und Migranten aus Griechenland zurückzuführen ist, hat sich auch auf die Asylgesuchszahlen in der Schweiz ausgewirkt. Bis Ende September 2021 stellten in der Schweiz rund 10 300 Personen ein Asylgesuch. Das sind 2550 Personen oder 33 Prozent mehr als in der Vorjahresperiode. Die grosse Mehrheit der Asylsuchenden, die über den Balkan in die Schweiz gelangten, befanden sich bereits vor dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie in Griechenland. Von dort aus wanderten sie 2021 über die Balkanroute nach Mitteleuropa weiter. Hauptherkunftsstaaten sind Afghanistan (19 %), Türkei (15 %) und Eritrea (15 %, wovon der grosse Teil Sekundärgesuche sind).

Seit Ausbruch des Konflikts in Syrien im März 2011 stellten rund 20 000 Syrerinnen und Syrer ein Asylgesuch in der Schweiz. Die Anzahl bzw. der Anteil der Asylgesuche syrischer Staatsangehöriger in der Schweiz sank seit 2015 kontinuierlich von 4750 (12 % aller Gesuche, drittichtigstes Herkunftsland) auf 900 (8 %) im Jahr 2020. Damit liegt Syrien neu auf dem fünften Platz aller Herkunftsstaaten, hinter Eritrea (1900), Afghanistan (1700), Türkei (1200) und Algerien (1000). Von den 900 Personen reichten lediglich 370 ein Primärgesuch ein. Die restlichen 530 Asylgesuche sind auf Sekundärgesuche wie Geburten, Familienzusammenführungen und Mehrfachgesuche zurückzuführen. Der Anteil dieser Primärgesuche nahm deutlich ab. Im Jahr 2015 lag er noch bei 4400 Gesuchen bzw. 93 Prozent. Im Jahr 2021 verzeichnete die Schweiz bis Ende September 737 Gesuche von syrischen Staatsangehörigen. Das sind 100 Gesuche (+15,7 %) mehr als in der Vorjahresperiode. Syrien ist daher nur für einen kleinen Teil der gestiegenen Asylgesuchszahlen verantwortlich und liegt auf Platz 4 aller Herkunftsstaaten.

Die Schutzquote ist angesichts des anhaltenden Konflikts in Syrien seit Jahren sehr hoch. Seit 2011 wird in 30–40 Prozent der Fälle Asyl gewährt. Seit Frühjahr 2013 werden Personen aus Syrien, deren

Asylgesuch abgelehnt wird, wegen Unzumutbarkeit des Vollzugs der Wegweisung (Situation allgemeiner Gewalt gemäss Art. 83 Abs. 4 AIG) vorläufig aufgenommen. Dies gilt bis heute. Folglich erhalten durchschnittlich über 80 Prozent aller syrischen Staatsangehörigen, die ein Asylverfahren in der Schweiz durchlaufen, ein Bleiberecht (Asylgewährung oder vorläufige Aufnahme).

Personen, die in der Schweiz in schwerwiegender Weise straffällig geworden sind, wird die vorläufige Aufnahme wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs indes verweigert. So kann die Schweiz bei schwer straffälligen Personen aus Syrien den Vollzug der Wegweisung anordnen, sofern keine völkerrechtlichen Vollzugshindernisse vorliegen. Bislang wurden aufgrund der aktuellen Lage in Syrien keine Wegweisungen durchgeführt. Syrische Staatsangehörige verlassen die Schweiz jedoch vereinzelt freiwillig, um in ihr Heimatland zurückzukehren. So kehrten zwischen 2011 und 2020 insgesamt 210 syrische Staatsangehörige mit einer individuellen Rückkehrhilfe aus der Schweiz nach Syrien zurück.

3 Massnahmen der Schweiz

Seit Ausbruch des Konflikts in Syrien Anfang 2011 hat der Bundesrat die finanziellen und personellen Mittel für die Hilfe vor Ort kontinuierlich aufgestockt. Gleichzeitig hat er zusätzliche Massnahmen ergriffen, damit grössere Flüchtlingsgruppen aus dem Krisengebiet in der Schweiz aufgenommen werden können.

3.1 Aufnahme von syrischen Staatsangehörigen in der Schweiz

Vor Ausbruch des Konflikts in Syrien belief sich die Zahl der syrischen Staatsangehörigen in der Schweiz auf 2474 Personen. Ende September 2021 lebten bereits 24 152 Syrerinnen und Syrer in der Schweiz. Diese Zunahme der syrischen Diaspora um knapp das Zehnfache ist einerseits auf die steigenden Asylgesuche seit Ausbruch des Konflikts und andererseits auf die vom Bundesrat und vom EJPD getroffenen Massnahmen zur Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Flüchtlingsgruppen zurückzuführen. Zu diesen Massnahmen gehören Beschlüsse zu Resettlement, Relocation und humanitären Visa. Zudem gelangen syrische Staatsangehörige auch mittels Familienzusammenführung oder der Einreise zwecks Studium oder Berufstätigkeit in die Schweiz. Mit dem Ziel, Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen aus Syrien und anderen Staaten rasch in die Arbeitswelt und die Gesellschaft zu integrieren und ihre Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu reduzieren, haben sich Bund und Kantone 2019 auf eine gemeinsame Integrationsagenda geeinigt, welche verbindliche Wirkungsziele und Prozesse definiert.

Resettlement bezeichnet die dauerhafte Neuansiedlung besonders schutzbedürftiger Personen, die vom UNHCR als Flüchtlinge anerkannt worden sind, in einem zur Aufnahme bereiten Drittstaat. Um als besonders schutzbedürftig zu gelten, muss ein Flüchtling in eine der sieben Vulnerabilitätskategorien fallen, die das UNHCR identifiziert hat. Dazu gehören zum Beispiel die Kategorien «Flüchtlingsfrauen und -mädchen mit besonderer Risikoexposition» und «Flüchtlingskinder und heranwachsende Flüchtlinge, die besonderen Risiken ausgesetzt sind».

Aufgrund der humanitären Krise in Syrien sind seit 2013 im Rahmen verschiedener Bundesratsbeschlüsse zu Resettlement 5561 schutzbedürftige Flüchtlinge mit dem UNHCR-Resettlement-Programm in die Schweiz eingereist, darunter 4473 syrische Staatsangehörige. 519 von diesen Flüchtlingen reisten bis im Jahr 2016 mittels dem EU Resettlement Programm in die Schweiz ein. Im Rahmen der Resettlement-Programme der Schweiz wurden nebst syrischen Flüchtlingen aus dem Libanon,

Jordanien und der Türkei auch andere gefährdete Personengruppen aufgenommen, wie beispielsweise afghanische Flüchtlinge aus der Türkei und in Syrien anerkannte irakische und palästinensische Flüchtlinge.

Am 29. Mai 2019 verabschiedete der Bundesrat das Umsetzungskonzept Resettlement. Dieses wurde durch Fachpersonen des Bundes, der Kantone, Gemeinden und Städte sowie von der Zivilgesellschaft gemeinsam erarbeitet. Das Konzept sieht die Verstärkung der Schweizer Resettlement-Politik vor, womit eine bessere Planbarkeit bei der Unterbringung und längerfristigen Betreuung der Flüchtlinge durch die Kantone und Gemeinden erreicht wird. So entscheidet der Bundesrat seither alle zwei Jahre über das genaue Aufnahmekontingent innerhalb der Bandbreite von 1500 bis 2000 Personen. Diese Strategie kam mit dem Resettlement-Programm 2020/2021 erstmals zur Anwendung. Für die beiden Jahre beschloss der Bundesrat die Aufnahme von bis zu 1600 besonders schutzbedürftigen Flüchtlingen, wobei mindestens 80 Prozent des Kontingents für Personengruppen aus den Krisenregionen des Nahen Ostens und entlang der Migrationsroute über das zentrale Mittelmeer vorgesehen wurden. Im Mai 2021 genehmigte der Bundesrat das Resettlement-Programm für die Jahre 2022 und 2023. In diesem Zeitraum sollen wiederum bis zu 1600 Flüchtlinge aufgenommen werden, die sich im Erstaufnahmeland in einer prekären Lage befinden. Die geografische Ausrichtung des vorgängigen Programms bleibt bestehen. So sieht dieses Resettlement-Programm vor, dass mindestens 90 Prozent der neu anzusiedelnden Flüchtlinge Personen sind, die von anhaltenden Konflikten und persönlicher Verfolgung im Nahen Osten und entlang der zentralen Mittelmeerroute betroffen sind, wobei auch besonders vulnerable afghanische Flüchtlinge aufgenommen werden sollen. Die Türkei, Ägypten und der Libanon wurden als prioritäre Erstasylländer bestimmt. Die restlichen bis zu 10 Prozent des Kontingents sind für kurzfristige Notsituationen vorgesehen. Das Programm 2022-2023 umfasst zudem auch ein Kontingent von bis zu 300 Flüchtlingen, deren Neuansiedlung in den Jahren 2020 und 2021 nicht möglich war. Damit trägt der Bundesrat den Folgen der Covid-19-Pandemie und dem Schutzbedarf der Flüchtlinge Rechnung.

Neben den Resettlement-Programmen hat die Schweiz auch durch andere Mechanismen syrische Flüchtlinge aufgenommen. So beteiligte sie sich von 2015 bis 2018 am ersten europäischen Umverteilungsprogramm (Relocation), wodurch 1500 Asylsuchende insbesondere aus Syrien, Eritrea und Irak zur Durchführung ihres Asylverfahrens in die Schweiz einreisen. Dabei wurden 579 Asylsuchende aus Griechenland und 921 Asylsuchende aus Italien in die Schweiz umgesiedelt, darunter insgesamt 543 syrische Staatsangehörige. Des Weiteren wurde im gleichen Zeitraum die Erteilung von humanitären Visa vorübergehend ausgeweitet. Diese Visaerleichterungen richteten sich explizit an die engsten Familienangehörigen wie Ehegattinnen und -gatten und minderjährige Kinder von syrischen Staatsangehörigen, die bereits in der Schweiz lebten. Die begünstigten Personen mussten sich zum Zeitpunkt der Gesuchbearbeitung in Syrien oder als Folge der Krise ohne gefestigten Aufenthaltsstatus in einem der umliegenden Staaten Ägypten, Libanon, Jordanien oder der Türkei aufhalten. Vom Mai 2015 bis zum Ende der Massnahme im Januar 2018 wurden so 501 humanitäre Visa ausgestellt. Bereits im Jahr 2013 erliess das EJPD Visaerleichterungen für syrische Staatsangehörige mit Verwandten in der Schweiz. Diese Visaerleichterungen galten für die Kernfamilie, Verwandte in auf- und absteigender Linie und ihre Kernfamilie sowie Geschwister und ihre Kernfamilie. Ziel dieser vorübergehenden Massnahme war es, kriegsbetroffenen Familienangehörigen rasch und unbürokratisch die Ausreise aus der Krisenregion und einen vorübergehenden Aufenthalt in der Schweiz zu ermöglichen. Gestützt auf diese Regelung wurden von September bis November 2013 rund 4800 Visa erteilt. Die Umsetzung der Visaerleichterungen im Jahre 2013 war logistisch sehr anspruchsvoll und führte zu massiven Überlastungen von Schweizer Auslandsvertretungen. Dies führte zu monatelangen Wartezeiten für die Betroffenen, was im Widerspruch zum unmittelbaren und vorübergehenden Charakter der damaligen Aktion stand.

Nebst den getroffenen Massnahmen zur erleichterten Einreise in die Schweiz gibt es weitere Möglichkeiten, um eine sichere und legale Einreise zu gewährleisten. So kann Schutzbedürftigen die Einreise

in die Schweiz durch Familienzusammenführung, zur Erwerbstätigkeit oder zum Abschluss eines Studiums bzw. einer Weiterbildung ermöglicht werden.

Im Jahr 2019 haben Bund und Kantone die Integrationsagenda Schweiz lanciert. Diese hat unter anderem die berufliche Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zum Ziel. Ein Leitprinzip der Integrationsagenda Schweiz lautet «Arbeit dank Bildung». Anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sollen gemäss ihrem Potenzial beim Erwerb eines in der Schweiz anerkannten Abschlusses (z.B. in der beruflichen Grundbildung) unterstützt werden. Ein wiederkehrendes Thema stellt die Anerkennung von Diplomen dar, die im Ausland erworben wurden. Die für die Begleitung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zuständigen Stellen haben den Auftrag, über die bestehenden Möglichkeiten zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Kompetenzen zu informieren. Dies erfolgt in Zusammenarbeit mit den Regelstrukturen der Bildung (z.B. der Laufbahn- und Berufsberatungsstellen). Um den Zugang zu Hochschulen für Geflüchtete zu erleichtern, wurden in den letzten Jahren verschiedene Pilotprojekte lanciert¹. Des Weiteren organisiert swissuniversities regelmässig Fachaustausche mit den Zulassungsstellen der Hochschulen, um den Austausch über «Good Practices» zu fördern.

3.2 Engagement der Schweiz vor Ort

Aufgrund der verheerenden Auswirkungen des bewaffneten Konflikts auf die gesamte Region und der grossen Belastung der Nachbarländer Syriens hat die Schweiz ihr Engagement seit 2015 in einer regionalen Kooperationsstrategie definiert. Das aktuelle Kooperationsprogramm 2019–2022, das bis 2023 verlängert wurde, deckt Syrien, Jordanien, den Libanon, den Irak und die Türkei ab. Es hat zum Ziel, konfliktbetroffene Menschen zu schützen und ihre Not zu lindern. Zudem unterstützt es die Entwicklungsbestrebungen der Partnerländer der Schweiz in der Region, namentlich in Jordanien und im Libanon. Das Programm verknüpft die internationale Zusammenarbeit mit der Migrationspolitik und unterstreicht das aktive Engagement der Schweiz im Bereich der Konfliktprävention und der Friedensförderung. Dieser Gesamtregierungsansatz erlaubt es, das Schweizer Engagement kohärent und koordiniert umzusetzen.

Die Schweiz engagiert sich in vier Schwerpunktbereichen: Schutz und Migration, Bildung und Einkommen, Konfliktprävention und Friedensförderung sowie Wasser und sanitäre Anlagen. Zudem leistet sie Nothilfe bei akuten humanitären Krisen (Gesundheit, Unterkunft, Lebensmittel usw.). Geschlechtergleichstellung und gute Regierungsführung sind nach wie vor Querschnittsthemen.

Mit ihrem Engagement zielt die Schweiz nicht nur auf den Schutz und die Unterstützung der betroffenen Bevölkerung in Syrien sowie der Syrienflüchtlinge in den Erstaufnahmestaaten ab, sondern ist auch bestrebt, die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der lokalen Bevölkerung in ihrer Gesamtheit zu stärken. Bei den von der Schweiz geförderten Projekten stehen die Bedürfnisse, Rechte und Fähigkeiten der betroffenen Menschen im Zentrum. Dieser Ansatz bedeutet, dass die betroffenen Bevölkerungsgruppen in Eigenverantwortung die Deckung ihrer Bedürfnisse und die Ausübung ihrer Rechte in die Hand nehmen und sich im Krisenfall selber helfen. Ausserdem setzt sich die Schweiz für würdige Arbeitsbedingungen von Flüchtlingen und Arbeitsmigrantinnen und -migranten ein und plädiert für einen umfassenden Ansatz, der Arbeitsplätze in genügender Quantität und Qualität anstrebt. Schliesslich unterstützt die Schweiz verschiedene Projekte in den Erstaufnahmestaaten, um die Kapazitäten der Migrationsbehörden bei der Registrierung und Aufnahme von Flüchtlingen zu stärken.

¹ [UZH – Global Student Experience – START! Studium – Integrationsvorkurs an der UZH](#)

Anlässlich der Brüsseler Geberkonferenz von 2021 sagte die Schweiz Hilfe im Rahmen von 60 Millionen Franken für 2021 zu. Die Schweiz hat seit 2011 über 550 Millionen Franken für die betroffene Bevölkerung in der Region bereitgestellt. Es handelt sich dabei um das grösste humanitäre Engagement in der Geschichte der Schweiz.

Humanitäres Engagement der Schweiz

Die humanitäre Hilfe der Schweiz wird bedürfnisgerecht und basierend auf den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität geleistet, ungeachtet ethnischer, religiöser oder politischer Zugehörigkeit. Etwa die Hälfte der bereitgestellten Mittel ist für die 13,4 Millionen hilfsbedürftigen Menschen in Syrien selber bestimmt. Mit der anderen Hälfte werden die Menschen in den Nachbarländern Libanon, Jordanien, Irak und Türkei unterstützt. Diese Unterstützung ist deshalb notwendig, weil die Hauptlast für die Aufnahme der Flüchtlinge weiterhin von den Herkunftsländern selber und von den Nachbarstaaten getragen wird. Die Schweiz trägt so dazu bei, dass der Druck auf die Flüchtlinge, sich auf eine lebensgefährliche Weiterwanderung zu begeben, abnimmt.

Bei der Umsetzung der humanitären Hilfe setzt die Schweiz vier Schwerpunkte: 1) Unterstützung multilateraler und bilateraler Partner (UNO-Organisationen, Internationales Komitee vom Roten Kreuz, nationale und internationale NGOs); 2) Umsetzung eigener Projekte (sogenannte Direktaktionen); 3) Entsendung von technischen Expertinnen und Experten des Schweizerischen Korps für humanitäre Hilfe (SKH) an Partnerorganisationen, hauptsächlich an die UNO; 4) Förderung der internationalen Koordination und des humanitären Dialogs. Als Direktaktionen wurden z.B. seit 2012 in Jordanien und im Libanon 159 Schulen rehabilitiert, um die Aufnahmebedingungen von einheimischen und syrischen Schulkindern zu verbessern und damit Spannungen zwischen den Flüchtlingen und Gastgemeinden vorzubeugen. Die Hilfe der Schweiz trägt ebenfalls zu einer verbesserten Wasserversorgung in jordanischen Flüchtlingscamps bei.

Die Botschaft und das Kooperationsbüro der DEZA in Damaskus wurden im Februar 2012 aus Sicherheitsgründen geschlossen. Seit 2017 ist die Schweiz jedoch wieder mit einem humanitären Büro in Damaskus präsent. Das humanitäre Büro ist Teil eines regionalen «Set-ups» mit Schweizer Repräsentationen in Ankara, Amman, Beirut und Damaskus, welches es ermöglicht, humanitäre Hilfe gemäss dem «Gesamt-syrienansatz» zu leisten: Die humanitäre Hilfe wird unabhängig von ethnischer, religiöser oder politischer Zugehörigkeit und auch unabhängig von Konfliktlinien geleistet.

Migrationszusammenarbeit

Die Voraussetzungen für die freiwillige Rückkehr von syrischen Flüchtlingen in Sicherheit und Würde sind zurzeit nicht gegeben. Deshalb wird der Registrierung und Aufnahme von syrischen Flüchtlingen in den Erstaufnahmestaaten grosse Wichtigkeit beigemessen. Im Rahmen der Migrationszusammenarbeit ist die Schweiz darum bemüht, die Nachbarstaaten Syriens in ihren Bestrebungen einer verbesserten Migrationsgouvernanz und -steuerung zu unterstützen. Sie finanziert Projekte mit dem Ziel, die Kapazitäten und Fähigkeiten der relevanten Behörden im Migrationsbereich auszubauen. Dabei wird sichergestellt, dass Flüchtlinge einfacheren Zugang zu Registrierungsmöglichkeiten erhalten und rechtliche Beratungen in Anspruch nehmen können. So wurden beispielsweise verschiedene Projekte des UNO Flüchtlingshilfswerks in Jordanien, Libanon und der Türkei finanziert, bei welchen die Migrationsbehörden bei der Registrierung von Flüchtlingen unterstützt wurden. Auch finanziert die Schweiz Projekte zur Unterstützung der Flüchtlinge im Bereich des Rechtsschutzes in Libanon und Jordanien. Zudem werden die Integrationsbemühungen der Flüchtlinge durch die Finanzierung von Dienstleistungszentren für Flüchtlinge gefördert. Des Weiteren unterstützt die Schweiz Massnahmen im Bereich der Grenzverwaltung und setzt dabei den Fokus auf die Respektierung der Menschenrechte und den

Syrische Flüchtlinge. Verstärkte europäische Zusammenarbeit

Schutz der Opfer von Menschenhandel. Im Rahmen von Projekten werden die Erstaufnahmestaaten darin unterstützt, Menschenhandel und Menschenschmuggel nachhaltig einzudämmen.

Um Schleppertätigkeiten in der Region und auf den Migrationsrouten nach Europa zu bekämpfen, sendet die Schweiz unter anderem Experten wie Immigration Liaison Officers oder Police Liaison Officers an die Schweizer Vertretungen in Ankara und Beirut. Ihr Pflichtenheft enthält unter anderem die Vernetzung mit relevanten Behörden und internationalen Organisationen, um gemeinsam gegen kriminelle Tätigkeiten im Migrationsbereich vorzugehen.

Friedensförderung

Die Schweizer Friedensförderung für Syrien soll in erster Linie zu einer Lösung des syrischen Konflikts beitragen. Dadurch soll die Gewalt in Syrien vermindert, ein besserer Schutz der Zivilbevölkerung sichergestellt und demokratischere Gesellschaftsstrukturen geschaffen werden. Nur mit einem dauerhaften Frieden lassen sich die Migrationsströme aus Syrien langfristig verringern. Die Friedensförderung ist gemäss der MENA Strategie 2021–2024 des Bundesrats in drei Schwerpunkte eingeteilt: politische Lösungssuche, Unterstützung der lokalen Friedenskapazitäten und Förderung des Völkerrechts.

Für die politische Lösungssuche arbeitet der Bund eng mit dem Büro des UNO-Sondergesandten für Syrien, Geir O. Pedersen, in Genf zusammen und stellt diesem Expertinnen und Experten zur Verfügung. Als Gaststaat des Friedensprozesses unterstützt die Schweiz die Ausrichtung der Verhandlungsrunden in Genf. Auf bilateraler Ebene pflegt sie Kontakte mit den internationalen Akteuren, den Staaten der Region und den Konfliktparteien, um den Friedensprozess zu unterstützen. Sie unterstützt auch die Ausrichtung von informellen Dialogplattformen zur Lösungssuche im syrischen Konflikt.

Um einen dauerhaften Frieden sicherzustellen, müssen lokale Friedensinitiativen unterstützt und mit dem UNO-Friedensprozess zusammengebracht werden. Die Schweiz setzt sich deshalb für Friedensprojekte der syrischen Zivilgesellschaft ein. So fördert sie den Dialog zwischen verschiedenen religiösen und kulturellen Gemeinschaften und unterstützt lokale Mediationsinitiativen. Und nicht zuletzt hat die Schweiz die Schaffung des Civil Society Support Room im Palais des Nations ermöglicht. Mit dieser Plattform werden syrische Bürgerinnen und Bürger und die Zivilgesellschaft direkt in den UNO-Friedensprozess eingebunden.

Im Zusammenhang mit den systematischen und massiven Verletzungen des Völkerrechts in Syrien unterstützt die Schweiz Initiativen für einen besseren Schutz der Zivilbevölkerung. Ziel ist es, die Normen des Völkerrechts unter den Konfliktparteien zu verbreiten, die von allen Konfliktparteien begangenen Verletzungen zu dokumentieren und die Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Schweiz unterstützt syrische NGOs, die Völkerrechtsverletzungen dokumentieren, und bringt diese im Rahmen des «Lausanner Prozesses» mit den relevanten UNO-Akteuren zusammen. Dadurch werden verschiedene Strafprozesse in nationalen Gerichtsbarkeiten unterstützt.

Umgang mit Waffenexporten

Gemäss Artikel 22 Kriegsmaterialgesetz (KMG; SR 514.51) wird die Ausfuhr von Kriegsmaterial bewilligt, wenn sie dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht. Gesuche für die Ausfuhr von Kriegsmaterial werden anhand der Kriterien in Artikel 5 der Kriegsmaterialverordnung (KMV; SR 514.511) geprüft. Insbesondere auf der Grundlage von Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe a KMV, wonach Geschäfte nicht bewilligt werden, wenn das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, werden Gesuche für Lieferungen von Kriegsmaterial nach Syrien abgelehnt. Die Schweiz hat sich 2011 den Sanktionen angeschlossen, die die EU gegenüber Syrien verhängt hatte. Die Verordnung

über Massnahmen gegenüber Syrien (SR 946.231.172.7) verbietet unter anderem den Verkauf, die Lieferung, die Ausfuhr und die Durchfuhr von Rüstungsgütern aller Art nach Syrien oder zur Verwendung in Syrien; zu den Rüstungsgütern gehören Waffen und Munition, Militärfahrzeuge und -ausrüstung, paramilitärische Ausrüstung, Zubehör und Ersatzteile dafür sowie bestimmte Güter, die zur internen Repression benutzt werden können.

4 Massnahmen auf europäischer Ebene und Schweizer Beteiligung

4.1 Übersicht

Der Konflikt in Syrien und andere Krisenherde haben seit 2015/2016 zu einer rasanten Zunahme der Migration nach Europa geführt. Die Flüchtlingskrise der damaligen Zeit betraf nicht wie in den Jahren zuvor ausschliesslich die Länder an den EU-Aussengrenzen, sondern war auf dem ganzen Kontinent zu spüren. Die irreguläre Migration rückte damit in den Fokus der europäischen Politik. Die Migrationsbewegungen beschäftigten jedoch nicht nur die Politikerinnen und Politiker in ganz Europa, sondern auch die breite Öffentlichkeit. Die Bilder von Flüchtlingen in notdürftigen Zeltlagern in Griechenland oder die Menschenansammlungen in Grenzgebieten lösten bei Europäerinnen und Europäern auf der einen Seite grosse Solidarität und auf der anderen Seite Empörung und Unverständnis aus. Gleichzeitig stiessen Sicherheitsbedenken auf humanitäre Bestrebungen.

Während der Flüchtlingskrise 2015/2016 hat sich gezeigt, dass das geltende Dublin-System an seine Grenzen stösst. Aber auch in regulären Zeiten weist das System Schwachstellen auf. Vor diesem Hintergrund wurden seitens EU Bemühungen unternommen, um die Steuerung der Migration nach Europa mit verschiedenen Massnahmen zu verbessern und das Asylsystem auf europäischer Ebene zu reformieren. So hat die Europäische Kommission im September 2020 das sogenannte Migrations- und Asylpaket präsentiert. Als primäres Ziel soll das neue Migrations- und Asylpaket die besonders belasteten Staaten an den Aussengrenzen nach dem Prinzip der gemeinsamen Verantwortung entlasten, rasche Asyl- und Rückkehrverfahren an den Aussengrenzen einführen und eine effiziente Kontrolle der Aussengrenze gewährleisten. Die Dublin-Nachfolgeverordnung sieht zur Entlastung der besonders betroffenen Staaten neu einen Solidaritätsmechanismus mit folgenden Massnahmen vor: 1) Umverteilung von Asylsuchenden oder anerkannten Flüchtlingen (Relocation); 2) Rückkehrförderung, wobei ein Mitgliedstaat die Aufgabe übernimmt, eine Person im Namen eines anderen Mitgliedstaats zurückzuführen (Return Sponsorship); 3) operative Unterstützung. Aktuell sieht die Verordnung vor, dass dieser Solidaritätsmechanismus für die Schweiz wie die übrigen assoziierten Staaten nicht verbindlich ist. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass sich diese Qualifizierung im Verlauf der Beratungen auf EU-Ebene noch ändern wird. Die Diskussionen auf EU-Ebene zum Paket verlaufen hartnäckig. Insbesondere bezüglich der Solidaritätsfrage sind sich die EU-Mitgliedstaaten uneinig. Angesichts dieser politischen Blockade mehren sich die Stimmen, die sich für eine Abkehr vom Paketansatz aussprechen, um jene Vorschläge vorgängig zu verabschieden, bei denen bereits weitgehende Einigkeit besteht. So sind beispielsweise die Verhandlungen zu EURODAC, der zentralen Fingerabdruckdatenbank der EU in Asylangelegenheiten, relativ weit vorangeschritten. Als an Schengen/Dublin assoziierter Staat beteiligt sich die Schweiz an den Diskussionen zu gesamteuropäischen Entscheidungen im Migrationsbereich. Für die Schweiz sind die Stärkung der Aussengrenzen, die Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehr, die Bekämpfung der Sekundärmigration und eine bessere Verteilung der Verantwortung zwischen den Schengen Staaten die Bereiche, in denen prioritärer Handlungsbedarf besteht.

4.2 EU Resettlement-Programm

Am 22. Juli 2015 hat der EU-Rat der Justiz- und Innenminister ein freiwilliges EU-Resettlement-Programm für 22 504 Personen beschlossen. Dies bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat und die assoziierten Staaten der EU freiwillig ein Kontingent für die Aufnahme einer bestimmten Anzahl Flüchtlinge melden konnten. Im Juli 2015 sagte die Schweiz der EU zu, sich an diesem Resettlement-Programm mit 519 Plätzen für syrische Staatsbürger zu beteiligen. Diese Personen reisten bis im Mai 2016 in die Schweiz ein. Die Beteiligung der Schweiz erfolgte auf Grundlage des Bundesratsbeschlusses vom 6. März 2015. Seither hat sich die Schweiz im Rahmen ihres nationalen Resettlement-Programms an keinen weiteren EU-Neuansiedlungsprogrammen beteiligt. Das nationale Resettlement-Programm wird im Kapitel 3.1 ausführlich beschrieben.

4.3 EU Relocation-Programm

Relocation bezeichnet die Umsiedlung von Schutzsuchenden, die bereits in einem Dublin-Staat registriert wurden und ein Asylgesuch gestellt haben. Dieser Mechanismus soll in angespannten Zeiten der Entlastung derjenigen Dublin-Staaten dienen, die mit sehr hohen Asylgesuchszahlen konfrontiert sind.

Auf europäischer Ebene wurde am 14. September 2015 das erste Relocation-Programm verabschiedet, das 40 000 schutzbedürftigen Personen aus Italien (24 000 Personen) und Griechenland (16 000 Personen) die Umsiedlung in einen anderen Dublin-Staat ermöglichen sollte. Am 22. September 2015 folgte ein weiterer EU-Beschluss für die Umsiedlung von weiteren 120 000 schutzbedürftigen Personen aus besonders belasteten Mitgliedstaaten. Wiederum sollten insbesondere Griechenland und Italien entlastet werden, wobei später 54 000 der 120 000 Relocation-Plätze dem Resettlement-Mechanismus mit der Türkei gutgeschrieben wurden.

Die Relocation-Programme der EU waren keine Weiterentwicklungen des Dublin-Besitzstands und somit für die Schweiz nicht verbindlich. Die assoziierten Staaten konnten jedoch freiwillig an diesen Massnahmen teilnehmen. Wie im Kapitel 3.1 beschrieben, entschied der Bundesrat mit Beschluss vom 18. September 2015, dass sich die Schweiz am ersten Relocation-Programm der EU beteiligen und 1500 Asylsuchende aufnehmen soll.

Als Reaktion auf den Brand des Camps Moria auf der griechischen Insel Lesbos im September 2020, wodurch sich rund 400 unbegleitete Minderjährige in einer äusserst prekären Lage befanden, nahm die Schweiz ein weiteres Mal an einem Relocation-Programm der EU teil. In diesem Zusammenhang hat die Schweiz freiwillig und zusätzlich zu den 145 unbegleiteten Minderjährigen mit familiärer Bindung in der Schweiz, welche zwischen Januar 2020 und Dezember 2021 einreisen konnten, 20 unbegleitete Minderjährige ohne familiäre Verbindung in die Schweiz aus Griechenland aufgenommen.

4.4 EU-Türkei Vereinbarung

Als die Asylgesuchszahlen im Jahr 2015 in der EU in die Höhe schnellten und insbesondere die Anlandungen in Griechenland stark zunahmen, kam die EU am 18. März 2016 zu einer Übereinkunft mit der Türkei (EU Turkey Statement), um die irreguläre Migration im Ägäischen Meer zu reduzieren. Diese Vereinbarung sah unter anderem die Rückführung weggewiesener irregulärer Migrantinnen und Migranten von den griechischen Inseln in die Türkei sowie eine beschleunigte Visaliberalisierung für türkische Staatsangehörige vor (wobei 72 Kriterien erfüllt sein müssen). Des Weiteren zeigte sich die EU bereit, syrische Flüchtlinge in der Türkei mit insgesamt 6 Milliarden Euro zu unterstützen und die

humanitäre Lage in Syrien zu verbessern. Zudem enthielt die Vereinbarung ein «1:1 Resettlement-System», wobei für jeden syrischen Staatsangehörigen, der aus Griechenland in die Türkei rückgeführt wird, ein syrischer Staatsangehöriger aus der Türkei in der EU neuangesiedelt werden sollte. Während mit 2140 Personen nur wenige irreguläre Migrantinnen und Migranten von den griechischen Inseln in die Türkei rückgeführt wurden, wurden seit der Übereinkunft von März 2016 bis Ende September 2021 mittels Resettlement 30 821 syrische Flüchtlinge aus der Türkei nach Europa umgesiedelt. Die Schweiz hat sich nicht an der Erklärung beteiligt, sie wäre aber via Schengen-Assoziierung von einer Visaliberalisierung betroffen. Eine mögliche Visaliberalisierung stiess bei den EU-Mitgliedstaaten bislang jedoch auf Widerstand, da die Türkei gemäss der Europäischen Kommission noch nicht alle der 72 Kriterien erfüllt und vom EU-Parlament genehmigt werden müsste. Zurzeit gibt es keine Anzeichen, dass diesbezüglich konkrete Fortschritte erzielt werden.

Am 28. Februar 2020 beschloss die türkische Regierung, die Erklärung vorübergehend zu sistieren und die Landesgrenze nach Griechenland nicht mehr auf irreguläre Migration zu kontrollieren. Sie begründete dies damit, dass die EU ihre Verpflichtungen nicht eingehalten habe. Der damit kurzfristig erzeugte Migrationsdruck vor den Toren der EU führte zu einer starken Mobilisierung der griechischen Sicherheitskräfte und Frontex, um die effektive Kontrolle der Aussengrenzen zu gewährleisten. Des Weiteren rief die EU die Türkei Anfang März 2020 dazu auf, die Erklärung von 2016 vollständig umzusetzen. Kurz darauf zwang unter anderem die pandemische Situation die türkische Regierung dazu, die Migrationsbewegungen im Landesinneren und an der türkisch-griechischen Grenze wieder einzudämmen, wodurch sich die Lage beruhigte.

Auch wenn die Schweiz an der EU-Türkei-Erklärung nicht beteiligt ist, begrüsst sie die Zusammenarbeit mit der Türkei als wichtiger Partner bei der Bewältigung der Migrationssituation. Gleichzeitig müssen in Bezug auf Rückführungen jegliche Massnahmen unter Einhaltung des internationalen und europäischen Rechts durchgeführt werden. Die Schweiz ist im Rahmen ihrer Schengen-Assoziierung in die Diskussionen über die Visaliberalisierung auf Ratsstufe einbezogen, hat in dieser Frage aber kein Stimmrecht. Sie bekräftigt jeweils ihre Haltung, dass eine Visaliberalisierung für die Türkei nur in Frage komme, wenn alle 72 Kriterien erfüllt seien.

4.5 Hilfe der EU vor Ort

Die Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten haben seit Ausbruch der Krise in Syrien und bis im Juli 2021 rund 24,9 Milliarden Euro für humanitäre Hilfe sowie Entwicklungs-, Wirtschafts- und Stabilisierungshilfe bereitgestellt. Diese kommt der syrischen Bevölkerung im eigenen Land sowie Flüchtlingen und deren Aufnahmegemeinden in den Nachbarstaaten Libanon, Jordanien, Irak, Türkei und Ägypten zugute. Im Dezember 2014 hat die Europäische Kommission einen regionalen Treuhandfonds (Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis) geschaffen, um zusätzliche Mittel zu mobilisieren. Die Mittelausstattung des Fonds beläuft sich aktuell auf insgesamt 2,3 Milliarden Euro, einschliesslich freiwilliger Beiträge von 22 EU-Mitgliedstaaten, der Türkei und dem Vereinigten Königreich. Der Verwaltungsrat des Treuhandfonds hat umfangreiche Programme in den Bereichen Bildung, Lebensunterhalt, Gesundheit, Schutz und Wasserversorgung zugunsten von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und lokalen Gemeinschaften mit einem Gesamtvolumen von 2,2 Milliarden Euro genehmigt. Davon wurden mehr als 2 Milliarden Euro in mehr als 90 Projekten an die Durchführungspartner des Treuhandfonds vor Ort vergeben, die damit mehr als sieben Millionen Begünstigte unterstützen.

Im Juni 2014 hat die Europäische Kommission ein Entwicklungs- und Schutzprogramm für den Nahen Osten (Libanon, Jordanien, Irak) lanciert: das «Regional Development and Protection Programme (RDPP) for the Middle East». In Übereinstimmung mit dem schweizerischen Konzept «Protection in

the Region» (Schutz vor Ort) werden im Rahmen des RDPP Projekte zur Stärkung der Schutz- und Aufnahmekapazitäten in den Erstaufnahmestaaten und zur Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort finanziert. Ziel ist eine Verringerung der irregulären und gefährlichen Weiterwanderung Richtung Europa. Das Programm konzentriert sich auf die Aktionsbereiche Schutz, Stärkung der Rechte der Flüchtlinge vor Ort und sozio-ökonomische Entwicklung. Die Schweiz beteiligt sich seit Juli 2015 mit 1,5 Millionen Franken am RDPP. Durch ihre Teilnahme an diesem Programm kann die Schweiz ihre Expertise einbringen, auf den bereits bestehenden Ressourcen aufbauen und im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit Synergien nutzen. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an der Erarbeitung der Programmaktivitäten und stellt durch ihre Teilnahme an den Treffen der Steuerungsgruppe sicher, dass die Projekte des RDPP kohärent und komplementär zum schweizerischen Engagement in der Region aufgeleitet werden.

Das RDPP gilt als Vorreiter für ein entwicklungspolitisches Engagement zur Förderung langfristiger Ansätze für Binnenvertriebene und besonders schutzbedürftige syrische Flüchtlinge. Die erste Phase dieses im Jahr 2014 lancierten Projekts wurde in einer von der EU durchgeführten Evaluation als relevant, effektiv und effizient eingestuft. Mittels eines starken partnerschaftlichen Ansatzes wurden nachhaltige Ergebnisse erzielt und das Vertrauen sowohl bei nationalen Akteuren als auch bei den Betroffenen gestärkt. Der erfolgreiche Abschluss dieser ersten Phase ermöglichte 2018 die Lancierung einer zweiten Phase, die gegenwärtig im Rahmen des Globalprogramms Migration und Entwicklung der DEZA umgesetzt wird. Die Schweiz beteiligt sich an dieser zweiten Phase bis Ende 2022 mit 5 Millionen Franken. Als flexibles, innovationsförderndes Instrument versucht das RDPP, einen Mehrwert zur nachhaltigen Sicherung des Lebensunterhalts der von Vertreibung betroffenen Gemeinschaften zu erzielen. Das Programm beruht auf einem menschenrechtsbasierten Ansatz, der die Verknüpfung zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklung sowie eine verstärkte Lokalisierung der Projekte fördern soll. In dieser zweiten Phase liegt der Fokus auf besonders vulnerablen Gruppen von Binnenvertriebenen in Jordanien, im Libanon und im Nordirak, insbesondere auf Frauen und Jugendlichen. Durch die Schaffung sicherer und nachhaltiger Erwerbsmöglichkeiten für intern Vertriebene soll gleichzeitig auch deren Schutz durch entsprechende Policy-Massnahmen weiter ausgebaut werden. Neben der Förderung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit werden Flüchtlinge auch bei ihrer potenziellen Rückkehr nach Syrien darin unterstützt, ihre neu erworbenen Kompetenzen zur Sicherung des Lebensunterhalts im eigenen Land zu replizieren.

4.6 Unterstützungsmassnahmen der Schweiz in Griechenland

Wie unter Punkt 2.2. erwähnt, ist die Anzahl syrischer Asylsuchender und Flüchtlinge in Griechenland weiterhin hoch. Insgesamt hat die Schweiz Griechenland seit 2014 mit rund 12 Mio. CHF im Migrationsbereich unterstützt. Im Rahmen dieses Engagements wurden besonders Schutzbedürftige Asylsuchende über Projekte lokaler NGOs und internationaler Organisationen unterstützt. Die finanzierten Projekte umfassten unter anderem Unterkünfte für minderjährige Asylsuchende, Rechtsberatung für Asylsuchende und den Zugang zur Gesundheitsversorgung. Um auf die Situation in den Flüchtlingscamps auf den ägäischen Inseln zu reagieren, wurde 2020 ein zusätzlicher Kredit von 1,1 Millionen Franken gesprochen. Mit diesem Kredit konnten auch Massnahmen gegen die Ausbreitung von Covid-19 unterstützt werden. Zudem hat die Schweiz im 2020 ein Soforteinsatzteam des Schweizer Korps für Humanitäre Hilfe (SKH) in Lesbos eingesetzt, um die UNO und die griechischen Behörden bei der Wasserversorgung zu unterstützen. Bei einem Besuch in Griechenland im Herbst 2021 konnte Bundesrätin Karin Keller-Sutter sich vor Ort ein Bild über die positiven Ergebnisse des Schweizer Engagements machen. Dublin Überstellungen nach Griechenland bleiben nach wie vor äusserst selten. Seit 2014 wurden lediglich sechs Personen im Rahmen eines Dublin-Verfahrens nach Griechenland überstellt.

5 Fazit und weiteres Vorgehen

Der Konflikt in Syrien hat unfassbares Leid über die syrische Bevölkerung gebracht. Das Ausmass der humanitären Katastrophe ist weit über die Landesgrenzen Syriens zu spüren und betrifft insbesondere auch die Nachbarstaaten, die mehr als fünf Millionen syrische Flüchtlinge beherbergen. Die Bereitschaft, Schutzsuchende aus dem kriegsgebeutelten Land aufzunehmen, nimmt ab. Insbesondere in den Erstaufnahmestaaten wird über die Rückkehr der Flüchtlinge gesprochen, obwohl die Bedingungen für eine sichere und nachhaltige Rückkehr nicht gegeben sind. Ausserdem stellen die Spannungen zwischen den Flüchtlings- und Lokalbevölkerungen eine Gefahr für den sozialen Frieden dar und erschweren eine nachhaltige Integration. Die Migrationsbewegungen aus Syrien haben aufgrund der erhöhten Grenzsicherung in der Region sowie der Vereinbarung zwischen der Türkei und der EU vom März 2016 sowohl in der Region als auch nach Europa stark abgenommen.

Angesichts der katastrophalen humanitären Lage in Syrien und der Herausforderungen in den Nachbarstaaten ist der Bundesrat jedoch davon überzeugt, dass der betroffenen Bevölkerung weiterhin mit verschiedenen Mitteln geholfen werden muss. Dabei bleibt die Hilfe vor Ort vorrangig. Diese wird derzeit mit dem Kooperationsprogramm 2019–2023 im Gesamtregierungsansatz umgesetzt und stärkt die Resilienz der Bevölkerung Syriens und der Region. Zudem unterstützt die Schweiz die Behörden der Nachbarstaaten Syriens in ihren Bestrebungen für eine verbesserte Migrationsgouvernanz und -steuerung und bekämpft dabei auch Menschenhandel und Menschenschmuggel in der Region. Der Bundesrat ist sich zudem bewusst, dass die Friedensförderung weiterhin aktiv unterstützt werden muss. Nur so kann eine nachhaltige Lösung des Konflikts in Syrien gefunden und genügend Stabilität geschaffen werden, um weitere irreguläre Migrationsbewegungen zu verhindern.

Auf europäischer Ebene ist die Schweiz als an Dublin und Schengen assoziierter Staat bereits jetzt in die Reformdiskussionen der EU im Migrationsbereich eingebunden. Die Stossrichtungen des Migrations- und Asylpakets der Europäischen Kommission und die Position der Schweiz in Migrationsfragen stimmen in vielen Bereichen überein. Für die Schweiz sind die Stärkung der Aussengrenzen, die Zusammenarbeit im Bereich der Rückkehr, die Bekämpfung der Sekundärmigration und eine bessere Verteilung der Verantwortung zwischen den Schengen Staaten die Bereiche, in denen prioritärer Handlungsbedarf besteht.

In den vergangenen Jahren hat die Schweiz ihr Engagement im Rahmen des UNHCR-Resettlement-Programms verstärkt. Der Bundesrat zieht eine positive Bilanz aus den Erfahrungen mit diesem Instrument und hat deshalb mit Beschluss vom 29. Mai 2019 das Umsetzungskonzept Resettlement verabschiedet. Das Konzept sieht eine Verstetigung der Schweizer Resettlement-Politik vor und zielt darauf ab, die Planbarkeit bei der Aufnahme, Unterbringung und längerfristigen Betreuung der Flüchtlinge durch die Kantone und Gemeinden zu verbessern. In diesem Rahmen soll der Bundesrat alle zwei Jahre über das genaue Aufnahmekontingent innerhalb der Bandbreite von 1500–2000 Personen entscheiden. Mit diesen Kontingenten soll auch in den kommenden Jahren Opfern des Syrienkonflikts Schutz gewährt werden.

Die Schweiz leistet mit ihrem vielschichtigen Engagement einen wichtigen Beitrag im Syrien-Kontext und unterstützt die leidtragende Bevölkerung durch verschiedene Mittel massgeblich. Diese langanhaltende Krise erfordert einen langfristigen Einsatz, der mit dem bewährten Gesamtregierungsansatz effektiv und effizient realisiert wird.