

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Bern, 20. Nov. 2019

Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme (Änderung des AIG):

Vernehmlassungsantwort der Schweizer Sektion von Amnesty International

Amnesty International bedankt sich für die Gelegenheit zur Vernehmlassung und nimmt zu den geplanten Änderungen wie folgt Stellung:

Die Schweizer Sektion von Amnesty International (AICH) erachtet ein grundsätzliches Verbot bzw. zusätzliche Restriktionen von Auslandsreisen für Asylsuchende und «vorläufig» Aufgenommene als zu starken und unverhältnismässigen Eingriff in die persönliche Freiheit und auf Pflege des Familien- und Privatlebens. Die Menschenrechtsorganisation lehnt die vorgesehenen Änderungen deshalb entschieden ab.

Personen mit F-Status verbleiben oft sehr lange als Schutzbedürftige in diesem Status und können nicht in ihr Heimatland zurückkehren. Ihr **Status kann daher de facto oft nicht als «vorläufig» bezeichnet werden**. Vor diesem Hintergrund würde es sich im Hinblick auf eine Erleichterung der Integration aufdrängen, ihnen einen **gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Sozialhilfe, zum Kantonswechsel und zu grundlegenden Rechten wie Familiennachzug und Reisefreiheit zu gewähren**. Die vom Bundesrat präsentierten zusätzlichen Restriktionen betr. Auslandsreisen gehen genau in die gegenteilige Richtung.

Auslandsreisen werden Asylsuchenden und «vorläufig» Aufgenommenen bereits heute nur unter sehr restriktiven Bedingungen gestattet; AICH betrachtet bereits diese als problematisch. Mit den vorgesehenen grundsätzlichen Verboten bzw. Restriktionen würde nun sogar in Frage gestellt, ob eine vorläufig Aufgenommene der Beerdigung ihres Vaters im Heimatland beiwohnen, ein Asylsuchender seine im Sterben liegende Schwester in einem Drittstaat besuchen oder Kinder an Schulreisen oder Sportanlässen im nahen Ausland teilnehmen könnten. Damit **greift der Vorschlag des Bundesrates tief in elementare Grundrechte wie das Recht auf Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit, in das in der Verfassung und EMRK garantierte Recht auf Pflege des Familien- und Privatlebens sowie in die Kinderrechte ein**.

Ein **hinreichender Grund für diese schwerwiegenden Eingriffe ist nicht ersichtlich**: Bereits heute dürfen nur vergleichsweise wenige Asylsuchende und «vorläufig» Aufgenommene ins Ausland reisen, und Missbräuche sind – gemessen an der Zahl der Asylsuchenden und «vorläufig» Aufgenommenen – eine Randerscheinung. Diese können zudem bereits heute durch Entzug der Bewilligung geahndet werden. Es besteht deshalb kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, in elementare Grundrechte aller Asylsuchenden und «vorläufig» Aufgenommener einzugreifen. **Die vorgesehenen Reiseverbote bzw. –restriktionen sind daher als verfassungs- und völkerrechtswidrig sowie als (völlig) unverhältnismässig zu bezeichnen**.

AICH begrüsst es, dass erwerbstätige «vorläufig» Aufgenommene neu bei Erfüllen der gesetzlichen Voraussetzungen einen Anspruch auf Bewilligung eines Kantonswechsels haben sollen. Problematisch ist indes diesbezüglich das Erfordernis vollumfänglicher Sozialhilfeunabhängigkeit, könnte doch gerade die Arbeitsaufnahme in einem anderen Kanton zum Austritt aus oder zur Reduktion der Abhängigkeit von Sozialhilfe führen.

AICH bedauert schliesslich, dass der Bundesrat keine weiteren Massnahmen im Hinblick auf eine erleichterte Integration «vorläufig» Aufgenommener vorsieht. Die Menschenrechtsorganisation denkt dabei insbesondere an eine **längst fällige Erleichterung des Rechts auf Familiennachzug, aber auch an eine neue, realitätsgrechtere Bezeichnung des «Status F»:** Gerade die de facto oft irreführende Bezeichnung «vorläufig» verhindert oft eine Integration in den Arbeitsmarkt; Bezeichnungen wie z.B. «humanitäre Aufnahme» wären realitätsgrechter und integrationsfreundlicher.

Für die detaillierte Kritik an den bundesrätlichen Vorschlägen zu den angesprochenen Änderungen im AIG und den konkreten Anträgen betr. die einzelnen Gesetzesartikel verweist AICH auf die Vernehmlassungsschrift der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH in der Beilage; diese ist als integraler Bestandteil der Stellungnahme von AICH zu betrachten.

Amnesty International
Schweizer Sektion

AsyLex
Gotthardstrasse 52
8002 Zürich
info@asylex.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
z.H.SB-Recht
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, den 20. November 2019

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkung für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den vorgesehenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Théoda Woeffray
Public Relations AsyLex



Julie Frésard
Legal Advisor AsyLex

1. Das Wichtigste in Kürze

- Aus der Sicht von AsyLex ist es bedauerlich, dass im aktuellen gesetzlichen Entwurf auf eine Neubezeichnung des **Begriffs der «vorläufigen Aufnahme»** verzichtet wird. Die derzeitige Situation ist höchst unbefriedigend, da die Integration der Betroffenen durch die aktuelle Bezeichnung massiv erschwert wird.
- Die neu vorgesehene Erleichterung des **Kantonswechsels** für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene wird grundsätzlich begrüsst. Allerdings sollte auf die Voraussetzung der absoluten Sozialhilfeunabhängigkeit verzichtet werden, da diese nicht zielführend und absolut kontraproduktiv ist.
- AsyLex lehnt die vorgesehenen **Verschärfungen bezüglich Reiseverbot** vollumfänglich ab. Bereits heute unterliegen Reisen in Heimat – oder Drittstaaten sehr strikten Voraussetzungen und werden nur in Ausnahmefällen bewilligt. Es gibt dementsprechenden keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Eine weitere Verschärfung stellt einen krassen Verstoss gegen das Gebot der Verhältnismässigkeit dar.

2. Motion 18.3002: «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme»

2.1. Einleitung

Einleitend möchten wir festhalten, dass wir den aktuellen Status der vorläufigen Aufnahme als sehr problematisch betrachten. Vorläufig aufgenommene Personen haben einen anerkannten Schutzbedarf und bleiben erfahrungsgemäss längerfristig in der Schweiz – 80% der vorläufig aufgenommenen Personen bleiben gar dauerhaft in der Schweiz.¹ Unter diesem Gesichtspunkt ist eine rasche und nachhaltige Integration sowohl für die Betroffenen als auch für die Schweizer Gesellschaft von grossem Interesse.

Der aktuelle Stand der Dinge ist allerdings unbefriedigend: Vorläufig Aufgenommene befinden sich zwischen «Stuhl und Bank» - eine Rückkehr in ihre Heimat ist für sie nicht möglich, weil dort Krieg herrscht oder ihnen Folter droht, gleichzeitig wird ihnen die Integration in der Schweiz durch ihren Status sowie der damit einhergehenden Ungewissheit massiv erschwert. Wie bereits erwähnt, bleibt ein grosser Teil der betroffenen Personen in der Schweiz. Diese Situation ist für die Betroffenen unbefriedigend und führt zu hohen Folgekosten zulasten des Staats, insbesondere hinsichtlich Sozialhilfe.

¹ Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, Bericht in Erfüllung der Postulate 11.3954 Hodgers „Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme“ vom 29. September 2011, 13.3844 Romano „Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit“ vom 26. September 2013 14.3008, Staatspolitische Kommission des Nationalrates „Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit“ vom 14. Februar 2014, 14. Oktober 2016, S. 11. www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf

Aus gesellschaftlicher Sicht erachten wir es daher als dringlich, dass die Situation der Personen mit Status «vorläufig aufgenommen» stark verbessert wird. Bedauerlicherweise wird dies mit dem aktuellen Gesetzesentwurf des Bundesrates nicht genügend getan. Dies gilt es ihm folgenden aufzuzeigen.

2.2. Neubezeichnung des Status «vorläufige Aufnahme»

Aus der Sicht von AsyLex ist es bedauerlich, dass sich der **neue Status der Schutzgewährung** (Variante 2) nicht durchgesetzt hat. Die Schaffung eines neuen, eigenständigen Schutzstatus hätte Arbeitgebern und Behörden vermitteln können, dass sich die betroffene Person zwar vorläufig, aber längerfristig in der Schweiz aufhalten und integrieren wird. Zudem wäre ein solcher Status auch für die betroffenen Personen und deren Integrationswillen von grosser Bedeutung, da diese wüssten, sie verfügen über ein Aufenthaltsrecht und werden nicht bloss wegen einer nicht vollziehbaren Wegweisung geduldet.²

Die nun vom Bundesrat umgesetzte Motion «punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» (Variante 3) sieht unter anderem vor, dass der Bundesrat eine **neue Bezeichnung** für den Begriff der vorläufigen Aufnahme zu prüfen hat, da dieser etliche Nachteile mit sich bringt.³ Dass der Bundesrat nun in seinem Entwurf auf eine neue Bezeichnung verzichtet, ist erstaunlich. Argumentiert wird hauptsächlich, es sei keine Bezeichnung gefunden, die den Anliegen hinreichend Rechnung trägt und in allen Landessprachen identisch und verständlich sei. Daher sei vielmehr den Fokus auf eine verbesserte Information der Arbeitgeber zu stellen.⁴ Dies vermag indes nicht zu überzeugen: Im Bericht des Bundesrats zur vorläufigen Aufnahme aus dem Jahr 2016 schreibt der Bundesrat, eine neue, neutrale Bezeichnung sei wünschenswert, wobei die Begriffe «humanitäre Aufnahme», «Bundesaufnahme» oder «komplementäre Aufnahme» zu prüfen seien.⁵ Der Bundesrat zeigt in seinem erläuternden Bericht des aktuellen Gesetzesentwurf allerdings nicht auf, inwiefern diese Begriffe nicht passend seien. Es wird der Eindruck erweckt, man habe bereits im Voraus auf einen neuen Begriff verzichten wollen. Wie eine verbesserte Information des Arbeitgebers zudem auszusehen habe, wird nicht weiter konkretisiert. Genau dies wäre jedoch in Anbetracht des Beibehaltens der Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» klar zu regeln und aufzuzeigen.

Dass eine **Änderung des Begriffs «vorläufige Aufnahme»** unerlässlich wäre wird sichtbar, wenn wir die Situation auf dem Arbeitsmarkt für Betroffene genauer betrachten: Die vorläufige Aufnahme und die damit einhergehende Unsicherheit führt verständlicherweise dazu, dass die Betroffenen nach einer Aufenthaltsbewilligung streben. Diese kann beantragen, wer seit zwei Jahren in ein festes Arbeitsverhältnis eingebunden ist und seit mind. einem Jahr keine Sozialhilfe mehr bezieht. Allerdings treffen Personen mit Status F bei der Stellensuche auf

² Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schützbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, Oktober 2016, S. 47

³ EJPD, Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung, August 2019 (Erläuternder Bericht), S. 7.

⁴ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 7.

⁵ Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schützbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, Oktober 2016, S. 49

etliche Hindernisse: Arbeitgeber weigern sich, Personen mit Status «vorläufig» anzustellen, da die Möglichkeit besteht, dass diese plötzlich wieder gehen müssen. Zudem vermuten viele Arbeitgeber juristische Hürden bei der Beschäftigung, die es kaum mehr gibt⁶. Dementsprechend sind die Arbeitsmöglichkeiten für Personen mit Status «vorläufig aufgenommen» sehr beschränkt – fast ausschliesslich im tiefsten Lohnsektor und unter prekären Arbeitsbedingungen. Wie eine vor kurzem publizierte Recherche des Online Magazins «das Lamm» aufzeigt, seien Betroffene somit bereit, Jobs unter schlechten Arbeitsbedingungen anzunehmen und auch jegliche Missstände zu akzeptieren; denn Betroffene trauen sich aus Angst vor einer Entlassung nicht, sich zu wehren.⁷

Solche Missstände dürfen nicht akzeptiert werden. Aus der Sicht von AsyLex ist **eine Änderung des Begriffs daher unerlässlich**, um die aktuelle Problemlage zu entschärfen. Bezeichnungen wie «humanitäre Aufnahme» oder auch «Bundesaufnahme» zeigen gute erste Möglichkeiten auf. Die Massnahme, Arbeitgeber besser über den Status zu informieren, ist in keinem Fall ausreichend.

2.3. Kantonswechsel (Art. 85b E-AIG)

AsyLex befürwortet grundsätzlich die neu vorgesehene punktuelle Erleichterung des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene (Art. 85b E-AIG). Insbesondere die positive Formulierung von Art. 85b Abs. 2 und 3 E-AIG («wird bewilligt») wird begrüsst, da der Kantonswechsels hierdurch nicht mehr von einem willkürlichen Ermessenspielraum des SEM sowie von der Zustimmung der Kantone abhängig gemacht wird.

Allerdings ist aus unserer die **Notwendigkeit der Sozialhilfeunabhängigkeit** des Betroffenen oder gar der Familienangehörigen (Art. 85b Abs. 3 lit a E-AIG) nicht zielführend und absolut kontraproduktiv. Ziel dieser neuen Regelung ist es laut erläuternder Bericht gerade, die Rahmenbedingungen für die Integration und insbesondere auch die finanzielle Selbständigkeit der Betroffenen zu verbessern.⁸ Mit dieser notwendigen Voraussetzung der Sozialhilfeunabhängigkeit wird allerdings das Gegenteil bewirkt: Betroffenen, die Sozialhilfe beziehen, wird die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung in einem anderen Kanton eingeschränkt bzw. indirekt verwehrt: Haben Betroffene die Möglichkeit, durch Aufnahme einer Arbeitstätigkeit oder einer Ausbildung in einem anderen Kanton ihre finanzielle Selbständigkeit zu stärken und möglicherweise gar aus der Sozialhilfe herauszukommen, sollte ein Kantonswechsel nicht verwehrt bleiben.

Gesetzgebungsauftrag an den Bundesrat war klar, die Hürden zur Arbeitsmarktintegration sowie Erleichterungen beim Kantonswechsel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu prüfen. Wird hierbei an der Notwendigkeit der Sozialhilfeunabhängigkeit festgehalten, so wird dem Auftrag nicht genüge getan, denn grundsätzlich ändert dies an der jetzigen Situation nicht viel: Laut dem aktuellen Art. 85 Abs. 3 AIG entscheidet das SEM über einen Kantonswechsel nach Anhörung der Kantone. Ein Wechsel wird in der jetzigen Praxis oft verwehrt, wenn der Betroffene oder ein Familienangehöriger Sozialhilfe bezieht, da der «übernehmende» Kanton

⁶ Viele Hürden wurden bereits durch das vereinfachte Meldeverfahren, welches seit dem 1. Januar 2019 in Kraft ist, abgebaut.

⁷ Tobler, Lukas, Status F: Willkommen im Prekariat, Das Lamm, 24. Juli 2019, <https://daslamm.ch/willkommen-im-prekariat/>

⁸ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 8.

diese finanzielle Last nicht tragen möchte und somit dem Wechsel nicht zustimmt. Im Anbetracht dessen stellt die neue Regelung keine *eigentliche* Erleichterung dar. Sollte tatsächlich eine Verbesserung der Rahmenbedingungen angestrebt werden, **ist von der Voraussetzung der absoluten Sozialhilfeunabhängigkeit abzusehen**. Allfällige Vereinbarungen bezüglich Kostentragungen unter den betroffenen Kantonen müssten möglich sein.

Auch Art. 85b Abs. 3 lit. b – wonach für einen Kantonswechsel das Arbeitsverhältnis mindestens 12 Monaten bestehen muss oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht mehr zumutbar sein muss – erscheint uns problematisch. Der Begriff der **Unzumutbarkeit des Verbleibs** ist sehr vage formuliert und es ist auch nach Durchsicht des erläuternden Berichts unklar, wie dieser Begriff ausgelegt werden soll. Dementsprechend darf die Alternative dazu – die sog. **«Wartefrist»** gem. Art. 85b Abs. 3 lit. b Var. 1 – nicht zu streng geregelt werden. In diesem Sinne ist eine einjährige Wartefrist als unverhältnismässig zu werten. Zu begrüssen wäre eine Herabsetzung auf sechs Monate.

3. Motion 15.3953: «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene»

3.1. Einleitung

Einleitend möchten wir – mit Verweis auf unsere letzte Stellungnahme vom 14. Juli 2019 zur Änderung der Ausführungsverordnungen des AIG – festhalten, dass wir solche Pauschalverbote mit aller Deutlichkeit ablehnen. Diesen Reiseverbote für eine ganze Personengruppe liegt einem nicht gerechtfertigten Generalverdacht zugrunde und stellt aus unserer Sicht klar einen Verstoss gegen das Gebot der Verhältnismässigkeit dar.

Vorläufig aufgenommene haben – wie die Schweizer Bevölkerung auch – Anspruch darauf, dass ihre Grundrechte gewahrt werden. Dazu gehört die Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit und den Anspruch auf Achtung des Familienlebens. Mit diesem neuen Entwurf werden diese Rechte auf verfassungswidriger Weise eingeschränkt.

3.2. Reiseverbot in Heimat-/Herkunftsstaaten (Art. 59d E-AIG)

Gemäss Entwurf soll neu ein grundsätzliches Verbot für Heimatreisen für Asylsuchende und vorläufige Aufgenommene eingeführt werden. Heimatreisen sollen gem. Art. 59d Abs. 2 E-AIG nur noch bewilligt werden können, wenn dies zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise notwendig ist.

Bereits heute gelten sehr strikte Bestimmungen, die im Jahr 2012 verschärft wurden: Eine Reise ins Heimatland bedarf einer Bewilligung und wird nur in seltenen Fällen wie beispielsweise bei Krankheit oder Tod von Familienangehörigen sowie auch zur Erledigung wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten bewilligt (Art. 9 Abs. 1 lit. a und b RDV). Reist ein Betroffener ins Heimatland ohne Bewilligung, so wird die vorläufige Aufnahme in der Regel aufgehoben. Dies ist auch der Fall bei einer definitiven Ausreise, worunter auch eine Heimatreise ohne Rückreisevisum zu verstehen ist (Art. 26a lit. d VVWAL i.V.m. Art. 84 Abs. 4 AIG).

Die nun neu einzig mögliche Ausnahme – eine Reise zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Rückkehr – **lässt jeden Ermessenspielraum entfallen** und führt zu **unhaltbaren Situationen**. Es ist nämlich nicht ersichtlich, inwiefern die heute geltende Regelung, beispielsweise einen Besuch eines sterbenden Familienangehörigen, missbräuchlich sein sollte, zudem jeder Fall einzeln durch das SEM geprüft wird. Ausserdem sind Heimatreisen von vorläufig Aufgenommenen extrem selten – von 43'000 vorläufig Aufgenommenen hat das SEM 2017 184 vorläufig Aufgenommenen eine Heimatreise bewilligt.⁹

Dass nun das neu vorgesehene Reiseverbot unter dem Mantel der «Missbrauchsbekämpfung» vorgeschlagen wird, verstösst aus unserer Sicht klar gegen das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit. Die aktuelle Rechtslage ist bereits genügend strikt, um allfällige Missbräuche zu verhindern. Zudem wurden in den letzten Jahren erfolgreich verschiedenste Massnahmen ergriffen, um missbräuchliche Reisen zu verhindern.¹⁰ So verfügt das SEM beispielsweise seit September 2015 über eine sog «Meldestelle Heimatreisen», an die Verdachtsmeldungen zu Reisen von Personen aus dem Asylbereich in den Heimat- oder Herkunftsstaat gerichtet werden können, wobei in diesem Zusammenhang auch die Zusammenarbeit zwischen dem SEM, den Kantonen und den Grenzkontrollbehörden verstärkt wurde.¹¹ Um allfällige Verschärfungen zu rechtfertigen, bräuchte es klare, neue empirische Belege, die aufzeigen, dass sich diese Missbrauchsfälle unter der aktuellen Regelung weiter häufen. Ausserdem ist zweifelhaft, inwiefern diese neue Regelung verglichen zur aktuellen Regelung weitere Missbrauchsfälle wirklich verhindern würde. Vielmehr trifft die neue Regelung viele Betroffenen, die gar nicht Ziel der neuen Vorlage sind.

Zu erwähnen bleibt, dass vorläufig Aufgenommene die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, deren Ausschaffung aber aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht durchführbar ist. Dies ist beispielsweise bei einer kranken Person der Fall, die ihrem Heimatland zwar keiner unmittelbaren Gefahr ausgesetzt ist, dort aber keinen Zugang zu hinreichender medizinischer Versorgung hat. Eine kurze Heimatreise – zwecks Besuchs von kranken Angehörigen – sollte demnach, beispielsweise mit einer Medikamentenreserve, möglich bleiben.

Schliesslich stellt ein Reiseverbot einen **massiven Eingriff in die Bewegungsfreiheit** (Art. 10 BV) sowie auf das **Recht auf Familienleben** (Art. 14 BV) des Betroffenen dar. Jeder Grundrechtseingriff bedarf ein hinreichendes öffentliches Interesse und muss das Gebot der Verhältnismässigkeit respektieren, sonst gilt dieser als verfassungswidrig. Im vorliegenden Fall ist angesichts des oben erwähnten der Entwurf als unverhältnismässige und nicht akzeptable Verschärfung der Beschränkung der Reisefreiheit zu werten. Dieser ist dementsprechend **vollumfänglich abzulehnen**.

⁹ Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Votum im Ständerat zu den Motionen 15.3803, 15.3844, 15.3953, 11. Juni 2018, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=43553.

¹⁰ Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes, 18.026, vom 02. März 2018 N 1701 f.

¹¹ Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes, 18.026, vom 02. März 2018 N 1701 f.

3.3. Reiseverbot in Drittstaaten (Art. 59e E-AIG)

Neben der eigentlichen Umsetzung der Motion «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» hat der Bundesrat in seinem Entwurf nun ein Verbot für *alle* Auslandsreisen von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen vorgesehen (Art. 59e Abs. 1 E-AIG). Für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen ist eine Bewilligung möglich, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Der Bundesrat regelt diese auf Verordnungsstufe fest. Für Asylsuchende kann das SEM eine Auslandsreise ausnahmsweise bewilligen, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist, bspw. zwecks Papierbeschaffung (Art. 59e Abs. 2 E-AIG).

Der Bundesrat geht hierbei viel weiter, als es das Parlament gefordert hatte: Keine der sich im erläuternden Bericht befindenden Motionen erwähnt ein Reiseverbot für Drittstaaten.¹² Es besteht dementsprechend **kein parlamentarischer Auftrag** zur Verschärfung, wobei sich die Frage der Legitimation dieser Einschränkung stellt. Die Reisefreiheit der betroffenen Personen ist bereits heute extrem stark eingeschränkt. So werden Reisen in Drittstaaten nur unter strengen Voraussetzungen und nach einer Ermessensprüfung des SEM bewilligt (vgl. Art. 9 Abs. 1 RDV). Bereits heute kann eine seit zwei Jahren in der Schweiz lebende vorläufig aufgenommene Syrerin ihren Bruder, der in Deutschland lebt, nicht besuchen.

Diese bereits zu strikten Voraussetzungen verschärfen zu wollen, grenzt an Willkür und führt dazu, dass Betroffene ohne konkreten Grund in der Schweiz «eingesperrt» werden. Den Betroffenen wird ein «normales» Leben, welches notwendigerweise gewisse Grenzüberschreitungen zwecks Familienbesuche, Auslandarbeit oder Schulreisen beinhaltet, vollständig verunmöglicht, womit die Integration in die Schweizer Gesellschaft zweifellos massiv erschwert wird. Hierbei bleibt zu erwähnen, dass unter der Dublin-III-Verordnung, welche unter anderem die Familienzusammenführung Schutzsuchender regelt, der Begriff der Familienangehörige eng ausgelegt wird: Als Angehörige einer Familie wird nur die Kernfamilie angesehen. Zudem muss diese schon im Herkunftsstaat bestanden haben. Konkret bedeutet das: Ein Kind, das auf dem Weg nach Europa geboren wurde, ist im Sinne der Dublin-III-Verordnung kein Familienangehöriger, genauso wenig die Ehefrau, die auf dem Weg geheiratet hat.¹³ Dies führt dazu, dass Betroffene einer selben Familie über verschiedene Ländern innerhalb der EU zerstreut werden. In diesem Sinne wird ein Familienleben durch die vom Bundesrat vorgesehene Regelung unter Umständen weitgehend verunmöglicht, was zweifellos als verfassungswidrig gewertet werden kann und eine erfolgreiche Integration in die Schweizer Gesellschaft massiv erschwert.

Zusammenfassend wird durch das Verbot das verfassungsmässig geschützte **Recht auf Bewegungsfreiheit** sowie das **Recht auf Familienleben** massiv eingeschränkt, ohne dass dazu ein legitimes öffentliches Interesse bestünde. Einem Teil der Bevölkerung die Ausreise aus der Schweiz ohne hinreichendes öffentliches Interesse zu verbieten ist **Diskriminierung**

¹² EJPD, Erläuternder Bericht, S. 8.

¹³ https://www.diakonie.de/fileadmin/user_upload/02_2018_Familienzusammenfu_hrungen.pdf (zuletzt besucht am 13. November 2019)

und stellt eine **Verletzung des verfassungsrechtlich verankerten Diskriminierungsverbots** dar.

Zwar sollen für vorläufig Aufgenommene auf Verordnungsstufe Ausnahmen vorgesehen werden, bei denen eine Reise bei Vorliegen «besonderer persönlicher Gründe» dennoch bewilligt werden kann, allerdings ist zum jetzigen Zeitpunkt unklar, wie dieser Begriff ausgelegt wird. Gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats ist jedoch schon klar, dass Art. 9 RDV «einer kritischen Prüfung unterzogen werden» wird.¹⁴ Mit anderen Worten wird die bereits heute bestehende, unhaltbare Situation verschärft werden, ohne dass dazu ein hinreichendes öffentliches Interesse ersichtlich wäre.

Dass mit der neuen Regelung eine solche Ausnahmemöglichkeiten für Asylsuchende gar ganz abgeschafft wird, und Asylsuchende eine Auslandsreise nur und ausschliesslich zur Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens in Betracht ziehen können, ist aus unserer Sicht klar als unverhältnismässig und willkürlich zu werten, und würde in der Realität zu unhaltbaren Situationen führen. Es sind keine Gründe ersichtlich, weshalb Asylsuchende einer *zweiten*, massiven Verschärfung unterliegen sollten.

Der neue Art. 59e E-AIG ist aus unserer Sicht **vollumfänglich abzulehnen**.

3.4. Sanktionen

Neu sollen im AIG und im AsylG neue Sanktionsmassnahmen vorgesehen werden, für den Fall, dass Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat unerlaubt unternommen werden.

Gem. Art. 84 Abs. 4 lit. c soll die vorläufige Aufnahme erlöschen, wenn eine vorläufig aufgenommene Person unerlaubt in den Heimatstaat reist, es sei denn, die Person macht glaubhaft, dass die Reise aufgrund eines **Zwangs** erfolgte. Gemäss erläuterndem Bericht des EJPD fällt darunter beispielsweise den Besuch schwer erkrankten Eltern.¹⁵ Ist dies tatsächlich so vorgesehen, so wäre es begrüssenswert, die Norm im Lichte der Rechtssicherheit transparent zu gestalten und den Begriff des «Zwangs» näher zu konkretisieren. Sinnvollerweise müsste der Besuch von schwer erkrankten Familienangehörigen dann aber auch als Bewilligungsgrund unter Art. 59d E-AIG ergänzt werden.

Weiter sieht der Entwurf eine sog. **Sperrfrist** vor. Gem. Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG soll nämlich nach Erlöschen der vorläufigen Aufnahme während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden können. Bei unerlaubten Heimatreisen von Asylsuchenden (und Schutzbedürftigen) soll ausserdem ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden können (Art. 83 Abs. 9^{ter} E-AIG). Diese Änderung ist aus unserer Sicht abzulehnen. Dies erachten wir insbesondere aus der Perspektive von sich wandelnden Umständen als höchst problematisch. Sollte eine Person, nach Wiedereinreise in die Schweiz durch veränderte Umstände, im Heimatland zum Beispiel,

¹⁴ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 8.

¹⁵ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 14.

nochmals einen Schutzstatus benötigen, würde dies durch eine Sperrfrist verunmöglicht. Dies für völlig unverhältnismässige Regelungen in Kauf zu nehmen, erachten wir als untragbar.

Liegt eine unerlaubte Heimreise im Einzelfall vor und geht das SEM davon aus, dass die Voraussetzungen der vorläufigen Aufnahme nicht mehr erfüllt sind, kann das SEM bereits nach geltendem Recht die vorläufige Aufnahme aufheben. Liegt dagegen immer noch eine Gefährdung vor, so kann die Wegweisung nach wie vor nicht vollzogen werden. Kann dann aber während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden, halten sich die betroffenen Personen ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz auf. Dies kann nicht im Interesse der Schweizer Gesellschaft sein: Personen, die zu hoher Wahrscheinlichkeit für immer in der Schweiz bleiben werden, werden in dieser Zeit allerlei Integrationsmöglichkeiten erschwert, insbesondere dürften sie nicht mehr erwerbstätig sein und würden in die Nothilfe gezwungen. Dies führt zu unnötigen Kosten und Rückschritten in der bereits erreichten (ökonomischen) Integration. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass diese neue Sanktion tatsächlich einen präventiven Einfluss auf unerlaubte Heimat- bzw. Herkunftsreisen haben wird. Demzufolge besteht aus Sicht der Schweizer Gesellschaft kein öffentliches Interesse an dieser Sanktion. Aus der Sicht von AsyLex ist demzufolge **von dieser Sanktion abzusehen**.

Geht per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

15.11.2019

Vernehmlassung: Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme in obgenannter Vernehmlassung.

Die BDP begrüsst den vorliegenden Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Ausländer/ innen und über die Integration. Insbesondere die neue Regelung betreffend einen Kantonswechsel erscheint sinnvoll, damit möglichst viele vorläufig Aufgenommene in den Arbeitsprozess integriert werden können und somit nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Die vorliegende Gesetzesänderung – basierend auf zwei Motionen – strebt folgende Neuerungen an:

- Ein Kantonswechsel soll neu bewilligt werden können, wenn eine vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Kanton eine Arbeitsstelle hat oder eine berufliche Grundbildung absolviert. Voraussetzungen sind unter anderem, dass weder die Person noch ihre Familienangehörigen Sozialhilfe beziehen und dass ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Weges/ Arbeitszeiten unzumutbar wäre. Die Bezeichnung «vorläufigen Aufnahme» bleibt unverändert.
Viele vorläufig Aufgenommene bleiben lange oder sogar dauerhaft im Land. Die Schweiz muss deshalb bestrebt sein, diese Menschen in die Arbeitswelt zu integrieren, damit sie ihren eigenen Lebensunterhalt verdienen können und nicht vom Sozialsystem abhängig werden. Aus diesem Grund ist die Gesetzesänderung vonnöten. Dass die Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» unverändert bleibt, ist aus den im Bericht genannten Gründen nachvollziehbar. Allerdings ist es unabdingbar, dass die Arbeitgeber in der Schweiz besser über die Begrifflichkeiten und ihre Bedeutung aufgeklärt werden.
- Vorläufig aufgenommenen Personen sollen Reisen in die Heimat untersagt werden. Ausgenommen sind Reisen in die Heimat zur Vorbereitung zur Rückkehr (Einzelfallbewilligung). Auch soll es asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen generell verboten werden, in andere Staaten zu reisen. Im Einzelfall kann bei vorläufig Aufgenommenen aus persönlichen Gründen eine Ausnahme gemacht werden. Bei Asylsuchenden wird die Reise in einen anderen Staat nur noch bewilligt, wenn diese für die

Durchführung der Wegweisung notwendig sein sollte. Wird gegen diese Bestimmungen verstossen, sind neu Sanktionen möglich.

Mit diesen Massnahmen sorgt der Bundesrat für gleich lange Spiesse, denn anerkannten Flüchtlingen ist bereits heute die Reise in den Heimatstaat untersagt. Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen zusätzlichen Regelung betreffend anderen Staaten soll richtigerweise verhindert werden, dass vorläufig Aufgenommene über einen Drittstaat in die Heimat reisen und damit die erstgenannte Regelung unterlaufen.

Wir danken für die Prüfung und Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Martin Landolt
Parteipräsident BDP Schweiz



Rosmarie Quadranti
Fraktionspräsidentin BDP Schweiz



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 465 27 27
Registratur-Nummer: 024.1

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St. Gallen, 19. November 2019 / rmh

Vernehmlassung: Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Für Ihre Einladung vom 21. August 2019 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Die Abteilung VI des Bundesverwaltungsgerichts ist durch die vorgeschlagene Änderung des AIG direkt betroffen.

Art. 59d und 59e AIG:

Gegenüber dem geltenden Recht soll neu sowohl ein Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d AIG) als auch für Reisen in andere Staaten (Art. 59e AIG) als Grundsatz im Gesetz festgehalten werden. Je nach Ausgestaltung der Voraussetzungen für Ausnahmen von diesen Reiseverboten bzw. Anwendung der Ausnahmestimmungen beim Erlass entsprechender Verfügungen durch das SEM ist mit zusätzlichen Beschwerden zu rechnen, was Auswirkungen auf die Arbeitslast des Gerichts haben dürfte.

Art. 83 Abs. 9^{bis} und 9^{ter} AIG:

Neu kann während drei Jahren nach Erlöschen der vorläufigen Aufnahme aufgrund einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat keine vorläufige Aufnahme verfügt werden. Dieselbe Sperrfrist gilt für asylsuchende oder schutzbedürftige Personen ab Wiedereinreise in die Schweiz. Diese Sperrfrist stellt einen zusätzlichen Grund für eine Verweigerung der vorläufigen Aufnahme dar, was wiederum eine Zunahme von Beschwerdeeingängen beim Bundesver-

waltungsgericht zur Folge haben kann. Damit werden zudem faktisch nicht umsetzbare Entscheide geschaffen, da die Wegweisung bei schutzbedürftigen Personen ohnehin nicht vollzogen werden kann, was rechtsstaatlich problematisch erscheint.

Art. 85b AIG:

Mit Sicherheit zu einer Mehrbelastung für das Bundesverwaltungsgericht führt der neue Art. 85b AIG (Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Personen). Bis jetzt war es so, dass ein Kantonswechsel nur aus zwei Gründen bewilligt werden konnte, nämlich zur Wahrung der Einheit der Familie und bei einer schwerwiegenden Gefährdung, wobei der Entscheid über den Kantonswechsel nur mit der Begründung angefochten werden konnte, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie. Ging es lediglich um die schwerwiegende Gefährdung der betroffenen Person und nicht gleichzeitig auch um den Grundsatz der Einheit der Familie, entschied das SEM endgültig. Neu (vgl. Art. 85b AIG) soll es drei anspruchsbegründende Konstellationen für einen Kantonswechsel geben, welche jede für sich allein Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens sein kann (zum Schutz der Einheit der Familie, bei einer schwerwiegenden Gefährdung der Gesundheit und bei Ausübung einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton).

Im Übrigen steht Art. 85b Abs. 4 AIG, wonach sich der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nach Art. 37 Abs. 2 AIG richtet, im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVGE 2012/2 E. 5).

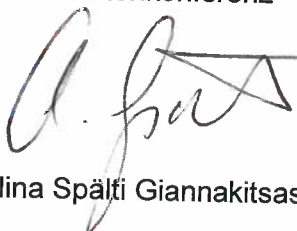
Art. 122d AIG:

Bei unerlaubten Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat soll das SEM neu die Möglichkeit haben, die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums für drei Jahre ab der Wiedereinreise in die Schweiz zu verweigern. Diese administrative Sanktionsmassnahme kann dann ebenfalls beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Im Übrigen verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

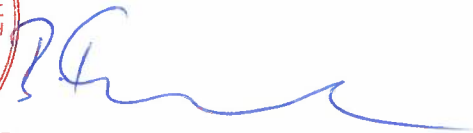
Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz


Nina Spälti Giannakitsas



Der stellvertretende
Generalsekretär


Bernhard Fasel

Kopie an

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

Hugo Fasel
Direktor
Adligewilerstrasse 15
6002 Luzern

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Luzern, 18. November 2019

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration AIG: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Caritas bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können. Caritas hat sich in den letzten Jahren immer wieder zur prekären Situation von Menschen mit dem Status einer vorläufigen Aufnahme geäußert und hat dazu bereits im Jahr 2015 eine grundlegende Positionierung zur Verbesserung ihrer Lebenslage in der Schweiz verfasst.ⁱ

Die nun vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des AIG gehen - mit wenigen Ausnahmen - exakt in die umgekehrte Richtung. Abgesehen von wenigen Verbesserungen beim Kantonswechsel, würde sich die Situation der vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz durch noch stärkere Einschränkungen in der Mobilität noch mehr verschlechtern. Wir betonen im folgenden einige Aspekte und unterstützen im weiteren alle Punkte der ausführlichen Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, bei der Caritas aktives Mitglied ist.

Reiseverbot

Neu soll ein grundsätzliches Verbot für Heimatreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene im Gesetz festgeschrieben werden. Caritas lehnt ein grundsätzliches Verbot für Heimatreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene ab. Es besteht absolut kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf zu einer solchen Verschärfung. Bereits heute wird eine Reise ins Heimatland nur in Ausnahmefällen bewilligt, insbesondere bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen oder zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten.

Das SEM hat 2017 Heimatreisen von lediglich 184 vorläufig Aufgenommenen bewilligt, bei einem aktuellen Stand von 43 000 vorläufig Aufgenommenen. Bereits heute wird eine vorläufige Aufnahme aufgehoben, wenn kein Schutzbedarf mehr besteht. Zudem erlischt eine vorläufige Aufnahme bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten.

→ **Die Caritas fordert darum, den Art. 59d E-AIG zu streichen.**

In Artikel 59e schlägt der Bundesrat sogar ein Reiseverbot für Drittstaaten vor. Dies ist umso unverständlicher, als er selbst im Jahr 2018 ein solches Verbot nach eingehender Prüfung im Vernehmlassungsentwurf zur Revision des früheren Ausländergesetzes AuG verworfen hat: Es sei einerseits nicht durchführbar. Und zudem würde ein solches Verbot den Besuch von nahen Familienangehörigen in die Nachbarstaaten verunmöglichen, die sich dort vorübergehend oder dauerhaft aufhalten. Es ist für Caritas nicht nachvollziehbar, warum die Schweiz angesichts der herrschenden Flüchtlingskrisen, wo sich Millionen von Menschen in Drittstaaten aufhalten, ein solches Verbot erlassen sollte. Es würde sogar bedeuten, dass es vorläufig Aufgenommenen verboten ist, ihre Angehörigen in Deutschland zu besuchen. Bereits heute wird dies nur in Ausnahmefällen, erst nach drei Jahren Aufenthalt in der Schweiz und mit grossen fast unüberwindbaren administrativen Hürden, gestattet.

Asylsuchenden sollen Reisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist. Es sind keinerlei weitere Ausnahmen, etwa aus humanitären oder wichtigen persönlichen Gründen, vorgesehen. Ein asylsuchendes Kind könnte so nicht einmal auf eine Schulreise mitgehen, die über die Grenze führt. Oder ein Asylsuchender dürfte seine in Italien im Sterben liegende Schwester nicht besuchen, die auf der Flucht von ihm getrennt wurde.

→ **Die Caritas fordert darum, den Artikel 59e E-AIG zu streichen.**

Bereits die bestehende massiv eingeschränkte Bewegungsfreiheit von vorläufig Aufgenommenen ist aus Sicht von Caritas nicht gerechtfertigt. Sie trägt den Grundrechten und den persönlichen und sozialen Bedürfnissen der betroffenen Personen keinerlei Rechnung. Es sind Menschen, die meist lange in der Schweiz leben und deren Integration im Gegenteil verstärkt gefördert werden muss. Caritas setzt sich darum dafür ein, dass das Recht auf Mobilität und somit auch Reisen ins Ausland gewährt und die heutigen strikten Bedingungen aufgehoben werden.

Kantonswechsel

Caritas begrüsst die punktuellen Erleichterungen des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene (Art. 85b E-AIG). Nachdem die Sonderabgabe abgeschafft und die Arbeitsbewilligungspflicht durch eine Meldepflicht ersetzt wurde, wird mit der Erleichterung des Kantonswechsels eine weitere Hürde beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut. Allerdings ist die absolute Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit kontraproduktiv. Die Sozialhilfe dient auch dazu, dass Menschen im ersten Arbeitsmarkt Fuss fassen können. Wenn vorläufig Aufgenommene durch die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton und entsprechendem Kantonswechsel die Aussicht haben, aus der Sozialhilfe herauszukommen, muss dies möglich sein. Zudem sind zahlreiche vorläufig Aufgenommene trotz Arbeit aufgrund tiefer Einkommen zusätzlich auf die Sozialhilfe angewiesen. In Fällen, in denen die Ausübung einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton möglich wäre und durch einen Kantonswechsel sowohl

Sozialhilfe als auch Pendelkosten gespart werden könnten und die gegebene Umgebung zur sozialen Integration beiträgt, muss die Bewilligung eines Kantonswechsels trotz Sozialhilfebezug möglich sein. Auch die Voraussetzung einer zwölfmonatigen Wartefrist nach Art. 85b Abs. 3 lit. B E-AIG ist nach Ansicht von Caritas zu streng. Ein Kantonswechsel soll, sollte sich die Gelegenheit bieten, schon früher möglich sein.

Für eine bessere Integration in den Arbeitsmarkt bräuchte es aber weitere Massnahmen, die vorgeschlagenen Massnahmen gehen zu wenig weit. Vorläufig Aufgenommene müssen Anspruch haben auf einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt (der Status der Vorläufigen Aufnahme verhindert dies noch immer) und zu Massnahmen in der Berufsbildung. Das heisst: Die Integrationsagenda und die dazu erhöhten Bundesfinanzen müssen sich in entsprechenden Massnahmen umsetzen.

Neuer Schutzstatus und Verabschiedung von der Vorläufigen Aufnahme

Leider wurde es bis anhin verpasst, die vorläufige Aufnahme durch einen Schutzstatus zu ersetzen, der analog zum Flüchtlingsstatus Verbesserung bringt. Ein Namenswechsel wäre dazu ein erster Schritt, ist es doch mit dem «Vorläufig» noch immer fast unmöglich, einen Arbeitsplatz oder eine Wohnung zu finden.

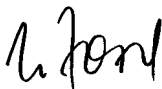
Recht auf Familienleben

Die gesetzliche festgelegte Frist von drei Jahren sowie die Kriterien des Vorhandenseins einer bedarfsgerechten Wohnung und Sozialhilfeunabhängigkeit verunmöglichen den Familiennachzug und damit das Recht auf ein Familienleben. Sowohl die dreijährige Wartefrist als auch die Nachzugskriterien müssen aufgehoben werden, um das Recht auf Familienleben von vorläufig Aufgenommenen zu gewährleisten. Die Erfahrung zeigt deutlich, dass die Einschränkung des Familiennachzugs integrationshemmend wirkt. Das Interesse an einer Integration und wirtschaftlichen Teilhabe der betroffenen Menschen ist jedoch im Sinne der Schweizer Gesellschaft.

Fazit: In einer Zeit, wo Mobilität eine wichtige Voraussetzung für die Lebensgestaltung darstellt, verunmöglichen die vorgeschlagenen Verschärfungen sogar das minimale Pflegen von Beziehungen zu Familienangehörigen, die irgendwo in einem Drittstaat leben. Gleichzeitig ist der Familiennachzug ebenfalls nicht möglich. Dies sind menschenunwürdige Einschränkungen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Freundliche Grüsse
Caritas Schweiz



Hugo Fasel
Direktor



Marianne Hochuli
Leiterin Bereich Grundlagen

ⁱ Besserer Schutz durch mehr Rechte. Die Positionierung der Caritas zum prekären Status «Vorläufige Aufnahme in der Schweiz». https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2015/PP_Besserer_Schutz_d.pdf



Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 19. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Umsetzung der der Motion 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» und der Motion 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» der SPK-S, Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz.

Allgemeine Einschätzung

Wir begrüssen die Anpassungen beim Status der vorläufigen Aufnahme, die insbesondere dazu führen sollen, dass die Betroffenen schneller in den Arbeitsmarkt integriert werden können, etwa indem sie eine Arbeit in einem Nachbarkanton ihres Wohnortes annehmen können. Wir schlagen dort aber dennoch eine Modifikation vor.

Gleichzeitig lehnt eine Mehrheit unserer Mitglieder die Verschärfungen ab, die bei Heimatreisen und Reisen in Drittstaaten für vorläufig Aufgenommene gemacht werden sollen. Sie verweisen auf die bisherige Rechtsgrundlage und betonen, dass bereits heute solche Reisegesuche streng gehandhabt werden können. Zudem können aufgrund der bestehenden Vorschriften auch allfällige Verstösse sanktioniert werden.



Spezifische Bemerkungen zur Umsetzung der Motion 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene»

Art. 59 Abs. 4 bis 6 AIG; Reisedokumente und Rückreisevisa

Die vorgeschlagenen Einschränkungen zur Erteilung von Reiseersatzdokumenten oder Rückreisevisa korrespondieren mit den Verschärfungen bei den Reiseverboten. Weil diese Verschärfungen von unseren Mitgliedern als unverhältnismässig erachtet werden, erübrigen sich u.E. neue Bestimmungen zur Ausstellung der Dokumente.

Art. 59d; Reiseverbot in den Heimatstaat-/Herkunftsstaat

Neu soll ein grundsätzliches Verbot für Heimatreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene im Gesetz festgeschrieben werden. Bereits heute werden Reisen ins Heimatland nur in Ausnahmefällen bewilligt, insbesondere bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen oder zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten.

Zudem wird bereits heute eine vorläufige Aufnahme aufgehoben, wenn kein Schutzbedarf mehr besteht, etwa wenn es einer Person wieder zumutbar ist, in ihr Heimatland zurückzukehren. Eine vorläufige Aufnahme erlischt auch bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten.

Unsere Mitglieder erachten die bestehenden Regelungen als ausreichend, um die Thematik der Heimatreisen handhaben zu können.

Art. 59e; Reiseverbot in Drittstaaten

Der Bundesrat schlägt vor, das Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene auch auf Drittstaaten auszuweiten. Dies ist aus unserer Sicht eine allzu strenge Regelung, die zu wenig Rücksicht auf den Einzelfall nimmt: Syrische Kriegsvertriebene mit einer vorläufigen Aufnahme könnten beispielsweise keine Verwandten in Deutschland besuchen. Schulkindern mit einer vorläufigen Aufnahme wäre es nicht erlaubt, zu einem Sprachaufenthalt der Klasse im französischen Elsass mitzureisen.

Bei vorläufig Aufgenommenen handelt es sich um Personen, die meist langfristig in der Schweiz leben und deren Integration in der Schweiz gefördert werden soll. Die Reiseverbote in Drittstaaten drohen die anvisierte Normalisierung ihrer Situation, die auch mit der Integrationsagenda Schweiz angestrebt wird, zu gefährden.

Art. 83 Abs. 9bis und 9ter; Sanktionen

Einschränkung bei der Anordnung der vorläufigen Aufnahme:

Wenn eine Heimatreise ein Indiz dafür liefert, dass keine Gefährdung mehr vorliegt, kann bereits nach geltendem Recht die vorläufige Aufnahme im Einzelfall überprüft und aufgehoben werden. Neue Bestimmungen sind deshalb aus unserer Sicht nicht notwendig.



Würde hier ein neuer Automatismus eingerichtet, der zu einer häufigeren Aufhebung (respektive dreijährigen Aussetzung) von vorläufigen Aufnahmen führt, so besteht die Gefahr, dass vermehrt Personen in der Nothilfe landen, weil ihre Wegweisung dennoch nicht vollzogen werden kann. Insbesondere für städtische Gemeinwesen können Personen in der Nothilfe eine Belastung darstellen.

Art. 84 Abs. 4bis und 5; Beendigung der vorläufigen Aufnahme

Die vorläufige Aufnahme soll auch nach den neuen Regelungen nicht erlöschen, wenn die Person glaubhaft machen kann, dass sie aufgrund eines Zwangs in den Herkunftsstaat reiste. Dies kann zum Beispiel der Besuch von schwer erkrankten Eltern sein. Diese Ausnahmen sollten klar definiert werden, der «Zwang» muss präzisiert werden. Sinnvoller wäre es, die Bewilligungsgründe für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat zu nennen.

Spezifische Bemerkungen zur Umsetzung der Motion 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme»

Art. 85a; Erwerbstätigkeit

Die Regelungen zur unselbstständigen Erwerbstätigkeit in Abs. 1 und Abs. 2 entsprechen dem geltenden Recht. Neu ist das Erwähnen der selbstständigen Erwerbstätigkeit. Diese Ausweitung der möglichen Erwerbsformen ist sehr zu begrüßen.

Art. 85b Kantonswechsel

Zu begrüßen ist die neue positive Formulierung des Anspruchs auf einen Kantonswechsel. So wird ein Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene planbar. Es ist kein Ermessensentscheid der Kantone oder des SEM mehr. Die Erleichterung des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene ist ein wichtiger Schritt.

Komplex ist die Frage der Sozialhilfe-Unabhängigkeit als Bedingung für den Wohnkantonswechsel: Sollte sich eine realistische Chance abzeichnen, durch die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton und durch den Kantonswechsel wirtschaftliche selbständig zu werden, sollte dies ermöglicht werden.

Begriff der vorläufigen Aufnahme

Der Städteverband hat sich in der Vergangenheit stets für eine Überarbeitung der Bezeichnung der «vorläufigen Aufnahme» ausgesprochen, weil diese irreführend ist. Die Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen bleibt längerfristig in der Schweiz. Die Suche nach einer neuen Bezeichnung sollte deshalb fortgesetzt werden.



Anträge

Wir beantragen deshalb:

- ▶ **Den Status quo zur Regelung der Heimatreisen und der Reisen in Drittstaaten beizubehalten. Die heutigen Vorschriften genügen für eine restriktive Handhabung der Heimatreisen.**
- ▶ **Die Bestimmungen zu Reisen in Drittstaaten sollten überarbeitet werden, insbesondere wenn diese z.B. Schulausflüge von Jugendlichen/Kindern betreffen.**
- ▶ **Bei einer realistischen Aussicht auf Sozialhilfeunabhängigkeit sollten Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene möglich sein.**
- ▶ **Die Suche nach einer neuen Bezeichnung für die «vorläufige Aufnahme» soll fortgesetzt werden.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Stv. Direktor

Martin Tschirren

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Département fédéral de justice et police
3003 Berne

Par courrier électronique :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Paudex, le 18 octobre 2019
PGB

Procédure de consultation : modification LEI, restriction des voyages à l'étranger, modification du statut de l'admission provisoire

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons pris connaissance du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et, par la présente, nous vous faisons part de notre position.

Les modifications proposées répondent à la volonté d'aménager les règles relatives au statut des personnes admises à titre provisoire. D'une part, il s'agit d'interdire à ces personnes de se rendre dans leur pays d'origine ou de provenance, ainsi que de restreindre plus strictement leur droit à voyager dans d'autres pays. D'autre part, ces personnes seraient autorisées, sous certaines conditions, à changer de canton pour résider dans celui où elles exercent une activité professionnelle ou une formation professionnelle.

Nous approuvons l'interdiction faite aux personnes admises à titre provisoire de voyager dans leur pays, ainsi que la réglementation plus stricte de leurs voyages à l'étranger. Nous approuvons aussi la possibilité de révoquer l'admission provisoire des personnes qui passeraient outre une interdiction. Le principe de l'admission provisoire s'accorde en effet mal avec la capacité de voyager librement.

Nous approuvons aussi le droit des personnes admises à titre provisoire de changer de canton pour résider dans celui où elles exercent une activité professionnelle. Du moment qu'on autorise ces personnes à travailler, notamment pour éviter que leur entretien soit à la charge des pouvoirs publics, il semble raisonnable de ne pas leur compliquer inutilement la vie. En l'occurrence, le changement de canton serait subordonné à la condition que les personnes en question ne touchent aucune prestation d'aide sociale et que les rapports de travail durent depuis une année au moins – ou que l'horaire de travail ou le trajet pour se rendre au travail justifient un changement de résidence. Ces conditions sont suffisantes.

Nous approuvons donc le projet de modification de la LEI tel qu'il est mis en consultation.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

Route du Lac 2
1094 Paudex
Case postale 1215
1001 Lausanne
T +41 58 796 33 00
F +41 58 796 33 11
info@centrepatronal.ch

Kapellenstrasse 14
Postfach
3001 Bern
T +41 58 796 99 09
F +41 58 796 99 03
cpbern@centrepatronal.ch

www.centrepatronal.ch

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri



CENTRE SOCIAL PROTESTANT

Association suisse des Centres sociaux protestants – csp.ch

29 octobre 2019

Réponse à la consultation sur l'avant-projet Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI): restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

En résumé

Les personnes admises à titre provisoire, comme toute population vivant en Suisse, ont droit au respect de leurs libertés fondamentales. La liberté de mouvement et le droit d'entretenir des relations avec ses proches en font partie.

Actuellement, la législation en matière d'octroi de visas de retour, nécessaires aux titulaires d'une admission provisoire pour entreprendre un voyage à l'étranger, est déjà très restrictive. Un voyage est seulement possible : en cas de grave maladie ou de décès d'un membre de la famille ; de règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report ; en cas de voyage transfrontalier rendu obligatoire par l'établissement scolaire ; en cas de formation ou de participation active à une manifestation sportive ou culturelle à l'étranger (art. 9 al. 1 de l'Ordonnance sur les documents de voyage). Pendant les trois premières années qui suivent la délivrance de l'admission provisoire, seul un voyage pour des raisons humanitaires dûment vérifiées est autorisé (art. 9 al. 4 ODV). Après trois ans, d'autres motifs peuvent être acceptés, mais dans ces cas l'autorité peut refuser le voyage si le demandeur dépend de l'aide sociale (art. 9 al. 5 ODV).

Pour les Centres sociaux protestants (CSP), il n'est pas nécessaire de durcir davantage cette pratique. Il conviendrait au contraire de l'assouplir. Dans notre travail quotidien, nous constatons que, pour les titulaires d'une admission provisoire en Suisse, un voyage à l'étranger représente le seul moyen de garder contact avec la famille et les proches (ceux-ci ne peuvent habituellement pas obtenir de visa pour venir en Suisse). L'autorisation de la participation à des sorties scolaires ou à des manifestations sportives (art. 9 alinéa 1 ODV) favorise également pour les enfants l'intégration et un sentiment de non-discrimination par rapport à leurs camarades, ce qui est crucial pour leur équilibre et leur développement.

L'avant-projet est traversé par deux dynamiques: d'un côté il est question de faciliter l'intégration professionnelle en permettant le changement de canton, de l'autre il faudrait interdire aux mêmes personnes de voyager à l'étranger et d'entretenir des relations avec leurs proches. Ces deux dynamiques sont contradictoires, parce que les personnes au bénéfice d'une admission provisoire ont besoin de se sentir reconnues en tant qu'êtres humains titulaires de droits en Suisse pour poursuivre leur intégration.

Concernant les voyages dans le pays d'origine ou de provenance, les CSP s'opposent à la mention de son interdiction dans la loi. Si le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) n'a pas reconnu la qualité de réfugié à la personne titulaire d'une admission provisoire, il est logique que celle-ci puisse toujours voyager dans son pays sans risquer de persécutions. Les motifs aboutissant à l'octroi d'une admission provisoire en Suisse demeurent aussi longtemps que la personne ne peut envisager de retour à long terme.

Concernant les voyages à destination de tous les autres pays, c'est-à-dire toute sortie du territoire suisse, les CSP s'opposent à la mention de leur interdiction dans la loi. Le rapport explicatif souligne que des exceptions seront possibles mais que l'ODV sera ultérieurement revue par le Conseil fédéral dans le sens d'un « examen critique ». Il est donc difficile de se prononcer à ce stade, mais les CSP s'opposeront à tout nouveau durcissement.

Le rapport explicatif relève que les titulaires d'une admission provisoire peuvent, après cinq ans, demander une autorisation de séjour et échapper ainsi aux restrictions en matière de voyage à l'étranger. C'est omettre que de nombreux titulaires de l'admission provisoire, en raison de leur âge ou de problèmes de santé, sont vulnérables et n'atteindront jamais les critères d'obtention du permis B¹. Même pour les personnes dont l'âge, l'état de santé et l'intégration professionnelle permet d'espérer obtenir un permis B, une pratique de plus en plus restrictive fait qu'après cinq ans d'admission provisoire, elles doivent souvent encore attendre deux ans pour garantir que leur autonomie soit stable. Cela signifie donc que des personnes, dont on a reconnu un besoin de protection, pourraient être privées d'entretenir des relations avec leurs proches pendant pratiquement sept à dix ans, en tenant compte de la durée de la procédure ayant abouti à l'octroi d'un livret F.

Cet avant-projet manque par ailleurs l'occasion de modifier le nom de l'admission « provisoire », qui pose problème aux titulaires pour trouver un emploi. Cette révision aurait aussi dû permettre de supprimer le délai d'attente de trois ans avec la demande de regroupement familial, délai qui est incompatible avec le respect la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) et avec la Convention relative aux droits de l'enfant.

Absence d'intérêt public prépondérant et de bilan sérieux de la situation

Si les CSP rejoignent l'idée qu'un réfugié reconnu (B ou F) ne peut en principe voyager dans son pays d'origine, car un tel déplacement questionnerait son besoin de protection, il n'en va pas de même pour les personnes qui ont obtenu une admission provisoire. En outre, interdire les voyages à toute destination, y compris vers des pays sans rapport avec le pays d'origine, y compris des pays européens, est disproportionné.

Les restrictions aux libertés fondamentales, ici celles de mouvement et du droit d'entretenir des relations familiales, posent aussi la question de l'intérêt public prépondérant qui est en jeu. Quel est l'intérêt public prépondérant de la Suisse à interdire tout voyage de titulaires de permis F à l'étranger ? Les CSP n'en voient pas et s'inquiètent de voir les autorités adopter une forme de punition collective à l'encontre des titulaires de l'admission provisoire.

Le rapport explicatif ne détaille pas non plus l'intérêt public en jeu. Il se contente de mentionner des « voyages abusifs » repris dans le cadre d'interventions parlementaires et dans les médias. Etant donné le caractère passionné du débat sur l'asile, il est ordinaire que de telles polémiques éclatent. Mais quels faits avérés justifient une modification de la loi ? À notre connaissance, aucun service de

¹ Voir par exemple *L'admission provisoire de longue durée, Les difficultés de régularisation sur le canton de Vaud*, Karine Povlakic, Jusletter du 12 août 2019. <https://jusletter.weblaw.ch/fr/juslissues/2019/987.html>

l'Etat n'a publié d'enquête ni de statistiques établissant le phénomène. La loi ne peut pas être modifiée sur la base de rumeurs ou de faits qui ne sont pas établis, c'est un précédent dangereux.

Du reste, les objets parlementaires auxquels le rapport explicatif se réfère ne demandent pas l'interdiction de tout voyage à l'étranger. Le Conseil fédéral va donc bien plus loin que le mandat que lui a confié le Parlement.

Un voyage à l'étranger n'est pas constitutif d'un abus, mais relève de l'exercice nécessaire d'une liberté fondamentale. Concernant son financement par le titulaire de l'admission provisoire, même si celui-ci par une pénible et lente économie sur un faible montant d'aide sociale, l'Etat n'a pas à s'en mêler. Contrôler comment chacun dépense son revenu sied mal à la perspective libérale de la société suisse. Par ailleurs la pratique actuelle limite déjà dans la majorité des cas les possibilités de voyage aux personnes qui travaillent.

La terminologie « admission provisoire » doit changer

Comme le relève à juste titre le rapport explicatif du DFJP, l'appellation « admission provisoire » fait l'objet de critiques unanimes, tant elle est en décalage flagrant avec la réalité du séjour durable de l'immense majorité des personnes qui en sont titulaires. Cette situation appelle un changement et les explications fournies par le DFJP pour ne pas l'introduire, alors qu'il l'avait lui-même suggéré dans un premier temps, ne sont pas convaincantes.

Le DFJP estime que l'appellation « admission provisoire » reflète de manière correcte le statut juridique des personnes concernées et ne doit pas être trompeuse. « Le fait que de nombreuses personnes admises à titre provisoire restent en Suisse pour une longue durée, voire à titre permanent, n'y change rien » explique le DFJP. Au contraire, c'est ce décalage entre appellation « provisoire » et réalité durable qui est trompeur.

Par ailleurs, le DFJP estime que l'appellation est désormais trop établie pour être modifiée sans provoquer de malentendus. Dans le domaine de l'asile et du droit des étrangers, l'administration invente en permanence de nombreux nouveaux termes : « CFA », « centres spécifiques », « procédure accélérée » et « procédure étendue », « NEM Dublin », « centres sans tâches de procédure », « requérants assignés » versus « requérants attribués », « LEI » au lieu de « LEtr », « AIS », etc. Les spécialistes pratiquent sous un feu nourri de nouveaux vocables inventés par l'administration. Alors que ces mêmes spécialistes sont unanimes à vouloir modifier le nom d' « admission provisoire », il est inacceptable que l'administration leur oppose que ce terme serait trop établi.

D'autres appellations moins pénalisantes pour ses titulaires pourraient parfaitement être adoptées sans pour autant induire en erreur quant à leur situation juridique.

- ➔ **Les CSP proposent de remplacer l'appellation d' « admission provisoire » par « protection humanitaire » ou « protection secondaire » ou « admission humanitaire » ou « admission secondaire ».**

Interdiction de voyage dans le pays d'origine ou de provenance (art. 59d p-LEI)

Les personnes admises à titre provisoire qui n'ont pas le statut de réfugié n'ont pas été reconnues comme susceptibles de courir un risque de persécution dans leur pays d'origine. En revanche, l'exécution de leur renvoi a été considérée comme impossible, illicite ou raisonnablement inexigible. Partant, certaines d'entre elles ne courent pas de danger immédiat en cas de bref séjour dans leur pays d'origine. C'est le cas par exemple d'une personne lourdement atteinte dans sa santé et originaire d'un pays où elle n'aurait pas accès aux soins. Un voyage est possible pour une durée inférieure à trente jours, avec une réserve de médicaments par exemple, ce qui ne rend pas pour autant un retour exigible

sur le long terme. Ces voyages dans le pays d'origine sont aujourd'hui déjà soumis à autorisation, sous la forme de l'octroi d'un visa de retour. Celui-ci n'est délivré que dans des circonstances spécifiques dûment examinées par le SEM : maladie grave ou mort d'un membre de la famille, règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report (art. 9 al. 1 let a et b ODV).

De tels séjours sont compréhensibles et correspondent à un exercice ordinaire de la liberté fondamentale de mouvement et droit aux relations familiales. Dans le cadre légal précité, l'autorité peut apprécier les motifs du requérant et, cas échéant, refuser de délivrer le visa de retour. De plus, si l'autorité estime qu'un individu peut durablement séjourner dans son pays d'origine, elle peut déjà aujourd'hui entamer une procédure de levée d'admission provisoire. Ce dispositif est largement suffisant.

➔ **Les CSP proposent de supprimer l'article 59d LEI de l'avant-projet.**

Interdiction de voyage dans les pays tiers (art. 59e p-LEI)

Les personnes admises à titre provisoire en Suisse ont souvent de la famille proche (enfants majeurs, parents, enfants mineurs d'un couple séparé avant la fuite, etc.) en Europe ou dans les pays limitrophes à la zone de conflit. L'éclatement de la diaspora propre à un contexte d'exil, comme celui de la communauté syrienne par exemple, rend difficile le rassemblement de la famille dans un seul pays. Le Règlement européen Dublin, qui ne reconnaît que le droit au regroupement familial qu'à la famille nucléaire, contribue par ailleurs à cette dispersion des membres d'une même famille entre différents pays européens. Les titulaires de l'admission provisoire ont ainsi besoin de voyager dans un pays tiers pour voir leur famille. Ces liens sont essentiels non seulement pour l'exercice de leur liberté fondamentale de mouvement mais aussi pour leur équilibre personnel et leur santé mentale.

Ne répondant à aucun intérêt public et privant des êtres humains de la possibilité légitime d'entretenir leurs liens familiaux, cette interdiction relève d'une forme de cruauté. La Suisse est un petit pays, connecté à tous les niveaux avec les pays voisins. La vie normale de tout résident implique des passages réguliers de la frontière, pour une course d'école, pour rendre visite à un proche, pour des vacances. Priver de toute sortie du pays une partie de la population, sans intérêt public manifeste, accentue un sentiment de discrimination qui nuit au processus d'intégration des personnes concernées.

Concernant les demandeurs d'asile en procédure : ils sont soumis à une pratique encore plus restrictive. Il aurait été pertinent que le rapport explicatif mentionne le nombre de visas de retour délivrés à des demandeurs d'asile en procédure, année par année, depuis une décennie, car celui-ci doit être extrêmement bas. Ne générant pas un travail administratif exagéré, la procédure prévue par l'article 9 ODV pour des exceptions, en cas de raisons personnelles indépendantes de la procédure d'asile et de renvoi, devrait être maintenue.

➔ **Les CSP proposent de supprimer l'article 59e LEI de l'avant-projet.**

Sanctions (art. 83 al. 9bis et 9ter, art. 84 al. 4 let. c et d, art. 120 al. 1 let. h et art. 122d p-LEI)

L'avant-projet propose d'introduire dans la loi des sanctions à l'encontre des personnes admises à titre provisoire qui effectueraient un voyage à l'étranger sans quérir de visa de retour. L'admission provisoire de ceux-ci prendrait fin (art. 84 al. 4 let. c et d p-LEI). Elles ne pourraient plus adresser de demande d'admission provisoire pendant trois ans, et se retrouveraient ainsi à l'aide d'urgence (art. 83 al. 9bis et 9ter p-LEI). Toute personne se rendant à l'étranger sans autorisation serait en outre punie d'amende (art. 120 al. 1 let. h p-LEI) et ne pourrait demander de visa de retour pendant trois ans (art. 122d p-LEI).

La loi prévoit déjà aujourd'hui la possibilité de lever l'admission provisoire si son titulaire est resté à l'étranger pendant plus de deux mois (art. 84 al. 4 LEI). Pour les mêmes raisons qu'il s'oppose aux durcissements en matière d'obtention de visas de retour, les CSP s'érigent contre les sanctions supplémentaires qui sont proposées.

Une fois leur admission provisoire retirée, ces personnes ne pourraient de toute manière pas être renvoyées, puisqu'on a reconnu leur besoin de protection. Le projet prévoit donc de créer des personnes sans autorisation de séjour mais que la Suisse serait tenue de tolérer. Cette situation de non droit sciemment organisée n'est pas digne d'une démocratie libérale. Il est choquant de voir l'administration proposer de punir une personne pour un voyage à l'étranger (ou pour le passage même journalier d'une frontière ?) par le retrait de son admission provisoire pendant trois ans et donc par la chute à l'aide d'urgence. L'aide d'urgence est un régime d'exclusion sociale qui provoque la paupérisation voire la disparition des personnes qui y sont soumises. La mesure proposée dans le présent avant-projet démontre bien que l'aide d'urgence est avant tout conçu comme une punition, un outil de politique migratoire, plutôt que comme une politique visant à réaliser un droit (art. 12 Cst). Même si cette sanction ne devrait pas concerner un nombre important de personnes, elle revient à provoquer sciemment l'exclusion d'individus pour lesquels maints efforts d'intégration sont produits par ailleurs. De plus, un certain nombre de personnes admises à titre provisoire travaillent et ne dépendent d'aucune aide sociale, supprimer leur admission provisoire revient à leur retirer le droit de travailler et les faire revenir à une forme d'assistance.

➔ **Les CSP proposent la suppression des articles 83 al. 9bis et 9ter, 84 al. 4 let. c et d, 120 al. 1 let. h et 122d p-LEI.**

Dépenses supplémentaires

L'introduction de ces dispositions engendrera des dépenses supplémentaires, puisqu'il s'agira pour l'administration d'exercer un contrôle sur tous les différents obstacles à la liberté de mouvement qu'il est prévu de mettre en place : enquêter sur de potentiels « soupçons fondés » de voyage dans le pays d'origine ou de provenance (p.11 du rapport explicatif), rendre des décisions de retrait de l'admission provisoire (sanctions), tout en examinant d'éventuels « raisons majeures » permettant des dérogations, etc. Les personnes qui travaillaient avant le retrait du permis F devront être soutenues par l'aide d'urgence, ce qui engendrera des frais supplémentaires. Pour terminer, aucune étude concernant l'impact de ces restrictions sur la santé psychique des personnes n'a été effectuée alors qu'il s'agit là aussi d'un coup de prise en charge supplémentaire probable à long terme. Il est regrettable que le coût de ces nouvelles complications administratives n'ait pas fait l'objet d'une estimation.

Facilité de changement de cantons (art. 85b)

L'avant-projet propose de faciliter le changement de cantons des personnes admises à titre provisoire pour exercer une activité lucrative, si elle ne perçoit pas d'aide sociale, si les rapports de travail existent depuis au moins 12 mois ou que l'horaire ou le trajet ne permettent pas d'exiger que la personne reste dans son canton de résidence. Les CSP saluent ces changements qui sont positifs.

Per E-Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 21. November 2019

Vernehmlassung: Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur *Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme* im Rahmen der vorliegenden Anpassung des AIG Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Allgemeine Bemerkungen

Die CVP begrüsst, dass die Motion Pfister (15.3953) vom 24.09.2015 über ein Verbot von Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene in dieser Vorlage umgesetzt wird. Damit gelten nun für sie dieselben Regeln, wie für anerkannte Flüchtlinge. Die vorgeschlagenen Bestimmungen, d.h. das Verbot von Reisen in Drittländer, gehen weiter als in der Motion verlangt. Da vorläufig Aufgenommene über einen Drittstaat nach Hause fliegen und so de facto das Heimreiseverbot umgehen können, begrüsst die CVP aber diese vorgeschlagene Anpassung.

Die Erleichterung eines Kantonswechsels zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder beruflichen Grundbildung für vorläufig Aufgenommene erfüllt die Forderung der CVP, dass Personen, die längerfristig in der Schweiz bleiben werden, besser und effizienter in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Die drei dafür vorgeschlagenen Voraussetzungen sind unserer Ansicht nach verhältnismässig. Dass der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen ebenfalls explizit geregelt wird, ist begrüssenswert.

Die CVP ist weiterhin der Ansicht, dass die Bezeichnung des Status der vorläufigen Aufnahme irreführend sein kann. Die Prüfung einer Änderung des Begriffs war denn auch ein zentrales Anliegen der Motion der Staatspolitischen Kommission des Ständerates. Wir bedauern deshalb, dass der Bundesrat sich entschieden hat, keine neue Bezeichnung in der Vorlage vorzuschlagen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen

CHRISTLICHDEMOKRATISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ

Sig. Gerhard Pfister
Präsident der CVP Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin CVP Schweiz



Evangelische Frauen Schweiz (EFS)
Femmes Protestantes en Suisse (FPS)



SKF Schweizerischer Katholischer Frauenbund

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 22. November 2019

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Annahme

Gemeinsame Stellungnahme der Evangelischen Frauen Schweiz EFS und des SKF Schweizerischer Katholischer Frauenbund

Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) und der SKF Schweizerischer Katholischer Frauenbund danken für die Einladung zur Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration.

Die EFS und der SKF beschränken sich in ihrer Stellungnahme auf die Frage der Reisefreiheit, weil die Vorlage in diesem Bereich zentrale ethische Grundsätze und Werte in Frage stellt. Zu den weiteren Fragen nehmen die EFS und der SKF nicht explizit Stellung, was aber nicht als stillschweigendes Einverständnis zu werten ist.

1. Grundsätzliches

Die EFS und der SKF setzen sich für ein Leben in Fülle für alle ein. Dazu gehört sowohl die soziale Sicherheit als auch die Geborgenheit in einem familiären und freundschaftlichen Beziehungsnetz. Die EFS und der SKF begleiten deshalb die ständigen Verschärfungen der Gesetz-

gebung, die Ausländerinnen und Ausländer betreffen, mit Sorge. Sie möchten daran erinnern, dass Menschen, die in die Schweiz kommen, um hier Schutz zu suchen, das Anrecht haben, fair und menschenwürdig behandelt zu werden. Die EFS und der SKF sind eindeutig zur Überzeugung gekommen, dass die vorliegende Änderung des Bundesgesetzes diesem Grundsatz nicht entspricht. Vielmehr führt sie zu unnötigem Leiden der Betroffenen.

2. Zu den einzelnen Artikeln des AIG

Art. 59d Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat

Der vorgeschlagene Artikel bedeutet eine weitere Verschärfung der bereits sehr restriktiven Praxis zu Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Das SEM hat gemäss Bundesrätin Simonetta Sommaruga 2017 nur 184 Heimatreisen für vorläufig Aufgenommene bewilligt. In diesem Jahr lebten 43'000 vorläufig Aufgenommene in der Schweiz. Im Verhältnis dazu bewegen sich die Heimatreisen unter einem halben Prozent. Immerhin ist es aber heute noch möglich, zurückzureisen, wenn Familienangehörige schwer krank oder gestorben sind oder zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten.

Die neue Regelung will Reisen nur noch zur Vorbereitung der Rückreise zulassen, was unseres Erachtens zur Schwächung von familiären Bindungen und zu nicht rechtfertigbarem Leid der Betroffenen führt, weshalb wir diese Regelung ablehnen.

Art. 59e Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in andere Staaten

Die EFS und der SKF sind bestürzt, dass der Bundesrat vorschlägt, für vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende und Schutzbedürftige Reisen ins Ausland zu verbieten. Der Bundesrat hat ohne parlamentarischen Auftrag beschlossen, die Reisefreiheit und damit auch die Menschenrechte dieser Personen massiv einzuschränken. Er handelt damit gegen den Willen des Parlaments, das zwei Vorstösse (Motionen 15.3803 (FDP) und 15.3844 (SVP)), die diese Forderung enthielten, explizit abgelehnt hat.

Die vorgeschlagene Regelung führt unweigerlich dazu, dass Menschen auf lange Sicht in der Schweiz eingesperrt werden und ihre Familienangehörigen, die im Ausland leben, nicht besuchen können. Für geflüchtete Menschen ist diese Regelung äusserst einschneidend. Wer beispielsweise aus Syrien flüchtet und nach Europa kommt, darf hier grundsätzlich nur in demjenigen Land ein Aufnahmegesuch stellen, in dem er oder sie zuerst registriert wird. Werden Bekannte oder Verwandte auf der Flucht auseinandergerissen, kann es ohne weiteres vorkommen, dass die Erstregistrierung in unterschiedlichen Ländern geschieht. Mit der neuen Regelung wird – um nur zwei Beispiele zu nennen – eine Frau, die in der Schweiz registriert wurde, ihren Mann, der in Italien lebt, weil er dort zuerst registriert wurde, nicht mehr besuchen können.

Eine Mutter, deren Tochter in den Niederlanden wohnt, wird diese ebenfalls nicht besuchen können.

Menschen, die ihre Heimat verlassen mussten, sind besonders auf tragende Beziehungen angewiesen. Sie dieser Beziehungen zu berauben, führt zu unnötigem Leiden mit allen seinen Konsequenzen für die betroffene Person und deren Umfeld. Die EFS und der SKF wehren sich entschieden gegen eine Politik, die Menschen isoliert und sie der Gemeinschaft ihrer nächsten Bezugspersonen beraubt. Deshalb lehnen die EFS und der SKF diese unnötige Verschärfung in voller Entschiedenheit ab.

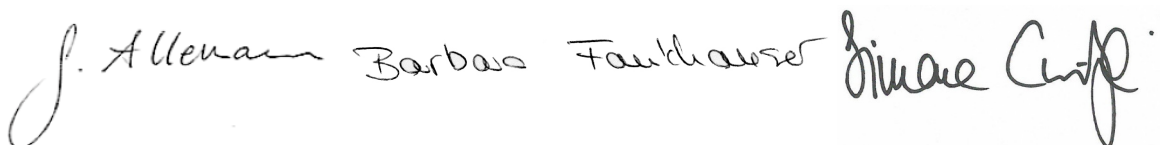
Art. 83 Abs. 9bis und 9ter / Art. 84 Abs. 4, 4bis und 5

Die EFS und der SKF lehnen aus den genannten Gründen sämtliche Restriktionen (Erlöschen des Status der vorläufigen Aufnahme, Ausschluss vom Verfahren der vorläufigen Aufnahme), die der Bundesrat für eine Übertretung des Reiseverbots vorsieht, ab. Sie bewirken Armut und Leid für die betroffenen Personen und verhindern jegliche Integration, obwohl davon auszugehen ist, dass diese Personen unabhängig von den Restriktionen weiter in der Schweiz leben.

Die EFS und der SKF bedanken sich für die Entgegennahme ihrer Stellungnahme und hoffen, dass der Bundesrat seine Politik in diesem Bereich überdenkt und menschenfreundlicher ausgestaltet.

Mit freundlichen Grüssen

Evangelische Frauen Schweiz EFS und SKF Schweizerischer Katholischer Frauenbund



Gabriela Allemann
Präsidentin EFS

Barbara Fankhauser
Vize-Präsidentin EFS

Simone Curau-Aepli
Präsidentin SKF

Die **Evangelischen Frauen Schweiz (EFS)** vertreten als Dachverband von protestantischen und ökumenischen Frauenverbänden und Einzelmitgliedern die Interessen von rund 37'000 Frauen. Sie setzen sich in kirchlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen für gerechte Verhältnisse und gewaltfreie Lösungen von Konflikten ein. Sie orientieren sich an den befreienden Grundlagen des Evangeliums und stehen in Auseinandersetzung mit feministischen Theologien.

Die EFS engagieren sich für Frauen in allen Lebensbereichen und besonders für jene in schwierigen Verhältnissen. Sie treten in kirchlichen und weltlichen Organisationen für die Besserstellung der Frauen ein. Zu eidgenössischen Gesetzes- und Abstimmungsvorlagen und zu aktuellen Fragen nehmen die EFS aus Sicht evangelischer Frauen Stellung. Mit Publikationen und Weiterbildungsangeboten ermutigen sie Frauen, in Kirche und Gesellschaft aktiv mitzuwirken.

Der **Schweizerische Katholische Frauenbund SKF** ist der Dachverband der katholischen Frauenorganisationen und vertritt rund 130'000 Frauen in der Schweiz. Wir setzen uns für die Verbesserung der Situation der Frauen in Kirche, Staat und Gesellschaft ein. Grundlegende Beurteilungsmassstäbe sind für uns die Würde der Frau, die soziale Verantwortung und der gesellschaftliche Zusammenhalt ganz im Sinne unseres Leitbildes.



EKM, 21. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration

Anhang zu den Anpassungen im Bereich der «Vorläufigen Aufnahme»

Vernehmlassung zur «Vorläufigen Aufnahme»

- **Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG:** Sperrfrist für die erneute Verfügung der «Vorläufigen Aufnahme» bei Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» wegen unerlaubter Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat
- **Art. 83 Abs. 9^{ter} E-AIG:** Wartefrist für die Verfügung einer «Vorläufigen Aufnahme» bei unerlaubter Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat durch asylsuchende oder schutzbedürftige Personen
- **Art. 84 Abs. 4 E-AIG:** Neufassung der Gründe, die zum Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» führen

Hauptkritikpunkte

- Neu: Sanktionscharakter der Erlöschensgründe durch Übernahme der Regelungen von Art. 26a VVWAL in Art. 84 Abs. 4 E-AIG
- Bewusste Ausdehnung der Situationen von Statuslosigkeit
- Verzicht auf Schaffung einer Auffangregelung für gewisse Konstellationen der Statuslosigkeit

Art. 84 Abs. 4 E-AIG

Der Bundesrat schlägt vor, die Bestimmung über die Gründe, die zum Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» führen, neu zu regeln.

Nach der geltenden Regelung führen

- eine definitive Ausreise (Art. 84 Abs. 4 AIG),
- ein nicht bewilligter Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten (Art. 84 Abs. 4 AIG),
- der Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 84 Abs. 4 AIG) sowie
- eine rechtskräftige Landesverweisung (Art. 83 Abs. 9 AIG)

von Gesetzes wegen zum Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme».

Die ursprünglichen Erlöschensgründe von Art. 84 Abs. 4 AIG – die definitive Ausreise aus der Schweiz sowie die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz – sind auf den 1. Februar 2014 um den Erlöschensgrund des nicht bewilligten Auslandsaufenthaltes von mehr als zwei Monaten sowie auf den 1. Oktober 2016 um den Erlöschensgrund der rechtskräftigen Landesverweisung (Art. 83 Abs. 9 AIG) ergänzt worden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Neufassung von Art. 84 Abs. 4 E-AIG betrifft insbesondere den Erlöschensgrund der definitiven Ausreise. Der Bundesrat hat diesen Begriff in Art. 26a VVWAL präzisiert. Demnach gelten als definitive Ausreise insbesondere die Einreichung eines Asylgesuches in einem anderen Staat, die Erlangung einer Aufenthaltsregelung in einem anderen Staat, die kurzzeitige Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat ohne Rückreisevisum, die verspätete Rückkehr aus dem Ausland nach Ablauf des Rückkehrvisums sowie die Abmeldung und die darauffolgende Ausreise.

Auf den ersten Blick scheint es – und wird vom Bundesrat in seinem erläuternden Bericht auch so dargestellt¹ – dass die vorgeschlagene Neufassung von Art. 84 Abs. 4 E-AIG lediglich die in Art. 26a VVWAL enthaltenen Situationen einer definitiven Ausreise in den Gesetzestext integrieren möchte. Diese Übernahme führt indes zu einer grundlegenden Änderung des Charakters des Ausschlussgrundes der definitiven Ausreise.

Das Bundesverwaltungsgericht betont in ständiger Praxis bezüglich des Erlöschensgrundes der definitiven Ausreise von Art. 84 Abs. 4 AIG, Sinn und Zweck dieser Norm sei es, dass die vorläufige Aufnahme erlöschen solle, wenn vorläufig aufgenommene Personen mit der freiwilligen, definitiven Ausreise zu verstehen geben, dass sie den Schutz der Schweiz nicht mehr benötigen bzw. ihn nicht mehr beanspruchen.² Bei der definitiven Ausreise ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob das Schutzbedürfnis entfallen ist: «Selbst eine (freiwillige) kurzzeitige Rückkehr ins Heimatland ohne Rückreisevisum bedeutet – wenngleich eine Verletzung der Reisevorschriften – nicht ausnahmslos den Wegfall des Schutzbedürfnisses (...). Das Bundesverwaltungsgericht geht in seiner Praxis zur Anordnung der Verordnungsbestimmungen von Art. 26a Bst. d VVWA ebenfalls davon aus, dass eine kurzzeitige Rückkehr ins Heimatland zwar eine Verletzung der Reisevorschriften darstellt, nicht aber zwingend als Wegfall des Schutzbedürfnisses zu qualifizieren ist; ob hiervon auszugehen ist, wird unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles beurteilt».³ Entscheidender Aspekt für das Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» im Falle einer definitiven Ausreise ist heute das Entfallen des Schutzbedürfnisses und somit auch der Unzulässigkeit oder Unzumutbarkeit des Vollzugs der Weg- oder Ausweisung.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Neufassung von Art. 84 Abs. 4 E-AIG würde durch die Streichung des Erlöschensgrundes der «definitiven Ausreise» und die gesetzliche Verankerung der gegenwärtig in Art. 26a VVWAL enthaltenen Beispiele einer definitiven Ausreise faktisch den Erlöschenszweck des freiwilligen Verzichtes auf das Schutzbedürfnis eliminieren. Durch das Streichen der «definitiven Ausreise» im Gesetzestext und deren Ersatz durch die in Art. 26a VVWAL genannten Punkte würde erreicht, dass das Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» künftig nur noch durch das Entfallen des Schutzbedürfnisses (bei Erlangung eines Aufenthaltsrechtes) sowie als Sanktion motiviert würde. Während die Verletzung einer Reisevorschrift gegenwärtig nicht automatisch zum Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» führt, wäre dies künftig sehr wohl der Fall.

Bewusste Schaffung weiterer Situationen der Statuslosigkeit

Bereits nach geltendem Recht führen Erlöschensgründe der «Vorläufigen Aufnahme» (Art. 83 Abs. 9 sowie Art 84 Abs. 4 AIG) in gewissen Konstellationen zur Statuslosigkeit, weil trotz dem Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Bei der Aufhebung der «Vorläufigen Aufnahme» stellt sich das Problem der Statuslosigkeit nicht, da ja im Gegensatz zum automatischen Erlöschen bei der Aufhebung das SEM die Möglichkeit, Zulässigkeit und Zumutbarkeit des Weg- oder

¹ Siehe S. 13 des erläuternden Berichtes des Bundesrates.

² Siehe z.B. BVGer, D-6253/2017, Urteil vom 3. Mai 2019, E. 8.2.

³ BVGer, D-6253/2017, Urteil vom 3. Mai 2019, E. 8.2.

Ausweisungsvollzuges prüft.

Konkret entsteht heute Statuslosigkeit neben den Fällen des Ausschlusses von der «Vorläufigen Aufnahme» (Art. 83 Abs. 7 AIG) vor allem beim Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» wegen einer Landesverweisung nach Art. 66a oder 66abis StGB. Die Landesverweisung führt zum Erlöschen sämtlicher Anwesenheitsregelungen, auch der «Vorläufigen Aufnahme», und ist unmittelbar im Anschluss an die Verbüssung einer Freiheitsstrafe zu vollziehen. Ein Aufschub der Landesverweisung ist nur bei anerkannten Flüchtlingen sowie dann möglich, wenn zwingende Bestimmungen des Völkerrechtes dem Vollzug entgegenstehen (z.B. Art. 3 EMRK). Die betroffenen Personen werden statuslos, da Art. 38 Abs. 9 AIG ihre vorläufige Aufnahme ausschliesst.

Die vom Bundesrat vorgeschlagenen Neuerungen im AIG schaffen weitere Situationen der Statuslosigkeit:

- Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG statuiert eine dreijährige Wartefrist für die Verfügung einer «Vorläufigen Aufnahme», wenn eine «Vorläufige Aufnahme» wegen einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 84 Abs. 4 lit. c E-AIG) erloschen ist. Während dieser drei Jahre sind die betreffenden Personen statuslos.
- Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG statuiert eine dreijährige Wartefrist für asylsuchende und schutzbedürftige Personen, die unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat gereist sind.

Verzicht auf die Schaffung einer Auffangregelung für statuslose Personen

Der Gesetzgeber hat bei der Inkraftsetzung der Ausschlussgründe von Art. 83 Abs. 7 AIG nicht willentlich eine Situation der Statuslosigkeit geschaffen. Schon bei der Formulierung von Art. 83 Abs. 9 AIG war dem Gesetzgeber aber bewusst, dass einzelne des Landes verwiesene Personen trotz Landesverweis in der Schweiz bleiben werden – statuslos. Im Fall der neuen Konstellationen von Statuslosigkeit, die der Bundesrat nunmehr vorschlägt, bekennt er sich ganz offen dazu, dass sich «die betroffenen Personen somit bis zum Ablauf dieser dreijährigen Frist ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten»⁴ werden bzw. «werden sich diese Personen (...) ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten, wenn die Wegweisung nicht vollzogen werden kann».⁵

Es stellt sich die Frage, ob diese wissentliche und willentliche Schaffung von Sans-Papiers nicht nur gegen die verfassungs- und völkerrechtlich verankerte Menschenwürde verstösst, sondern ob sie überhaupt im Interesse des Staates ist. Ist es für einen Staat von Interesse, dass Personen hier verbleiben, aber keinen Status haben? Dient dies öffentlichen Interessen? Beim Staat entstehen Kosten und eine Unsicherheit darüber, wo diese Personen sind. Das ist umso gravierender bei Personen, die straffällig geworden sind. Ihre Chancen auf eine Resozialisierung wird ohne rechtlichen Status geschmälert und gleichzeitig eine zusätzliche Gefährdung der Gesellschaft in Kauf genommen. Sollte für diese Situationen nicht ein minimaler Status geschaffen werden?

⁴ S. 13.

⁵ S. 13.



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

A-Post

Jasmin Bittel
Nicole Marazzato
Stab Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.18545 / 42/2019/00011

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: ekm-sep

3003 Bern-Wabern, 21.11.2019

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)

Umsetzung der Motion SPK-S vom 18.01.2018 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» (18.3002) und der Motion Pfister vom 24.09.2015 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» (15.3953)

Stellungnahme der EKM

Sehr geehrte Frau Bittel
Sehr geehrte Frau Marazzato

Wir danken Ihnen, im Rahmen der Vernehmlassung zur vorgeschlagenen Änderung des AIG Stellung nehmen zu können. Mit den Änderungen sollen folgende Anliegen umgesetzt werden:

1. Die Reisemöglichkeiten von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen sollen stärker eingeschränkt werden.
2. Der Status der vorläufigen Aufnahme soll «punktuell angepasst» werden, damit für Personen die längerfristig in der Schweiz bleiben, «die höchsten Hürden» der Arbeitsmarktintegration beseitigt werden.

Stellungnahme der EKM zu den vorgesehenen Änderungen

- Verschärfungen bezüglich Reiseverbot

Wer in der Schweiz vorläufig aufgenommen wird, darf bereits heute nur dann zurück in den Herkunfts- oder Heimatstaat reisen, wenn es dafür triftige Gründe gibt. Reisen werden nur ausnahmsweise bewilligt. Neu sollen es vorläufig aufgenommenen Personen und Asylsuchenden grundsätzlich verboten sein, ins Ausland zu reisen.

Aus der Sicht der EKM besteht kein Regelungsbedarf. Die Reisemöglichkeiten von Asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen sollten nicht noch stärker eingeschränkt werden.

- Erlöschen der vorläufigen Aufnahme

Heute führt die Verletzung einer Reisevorschrift nicht automatisch zum Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme». In gewissen Konstellationen, in denen der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist, führen die Erlöschensgründe der «Vorläufigen Aufnahme» bereits heute zur Statuslosigkeit.

Neu soll die «Vorläufige Aufnahme» bei unbewilligten Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat erlöschen. Der Bundesrat bekennt sich offen dazu, dass sich damit Personen, die von den neuen Regelungen betroffen sind, ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten werden. Diese wissentliche und willentliche Schaffung von Sans-Papiers verstösst nicht nur gegen die verfassungs- und völkerrechtlich verankerte Menschenwürde¹, sie schadet der Schweiz (siehe Anhang).

Aus der Sicht der EKM ist es problematisch, wenn der Gesetzgeber bewusst zur Schaffung von Sans-Papiers beiträgt. Statuslosigkeit liegt weder im Interesse der betroffenen Personen noch im Interesse des Staates.

- Beibehaltung des Begriffs der «Vorläufigen Aufnahme»

Fachpersonen haben immer wieder darauf hingewiesen, dass der Begriff der «Vorläufigen Aufnahme» die wirtschaftliche Integration von schutzbedürftigen Personen hemmt. Das hat nicht nur negative Folgen für die betroffenen Personen selbst, sondern auch für die Gesellschaft, welche die daraus entstehenden Kosten zu tragen hat.

Die EKM bedauert, dass der Begriff «Vorläufige Aufnahme» beibehalten wird. Aus ihrer Sicht sollte die «Vorläufige Aufnahme» als «humanitäre Aufnahme» bezeichnet werden.² Diese Bezeichnung lässt sich leicht übersetzen: «admission à titre humanitaire».

- Kantonswechsel

Neu sollen vorläufig aufgenommene Personen unter bestimmten Voraussetzungen bei der Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton ihren Wohnsitz in diesen Kanton verlegen können.

Diese Änderung ist ein Schritt in die richtige Richtung: Die Möglichkeit, den Kanton wechseln zu können, erhöht die Chancen der Arbeitsmarktintegration.

¹ Siehe hierzu EKM-Kurzfassung der Studie «Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden – Profile, (Aus-)Wege, Perspektiven» und die entsprechenden EKM-Empfehlungen.

² Siehe hierzu «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen – Die Position der Eidgenössischen Migrationskommission EKM».

Die Regelung fokussiert die Arbeitsmarktintegration, blendet jedoch aus, dass diese mit der sozialen Integration in einer Wechselwirkung steht. Aus der Sicht der EKM sollten sich anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen wirtschaftlich und sozial integrieren können.

Ein grosses Hindernis, das sich vorläufig aufgenommenen Personen bei der sozialen Integration stellt, ist die Einschränkung des Familiennachzugs. In einem unlängst erschienenen Bericht beleuchtet Nils Muiznieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, diese Problematik. Er zeigt auf, wie wichtig es ist, dass Geflüchtete im Kreise der Familie neue Perspektiven entwickeln können, und fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Verfahren zur Familienzusammenführung effektiver zu gestalten. Um die soziale Integration zu fördern, sollte der Familiennachzug möglichst rasch erfolgen.

Eine restriktive Praxis der Familienzusammenführung, die einhergeht mit rigiden Reisebestimmungen, erschwert den Kontakt zu Angehörigen und damit auch die soziale Integration. Dies ist weder im Interesse der Betroffenen noch im Interesse des Staates. Die EKM bedauert, dass im Bereich des Familiennachzugs keine punktuellen Anpassungen vorgesehen wurden.

Wir danken Ihnen, dass Sie unsere Positionen und Überlegungen in die Weiterarbeit einbeziehen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Walter Leimgruber'. The signature is fluid and cursive, with a long vertical stroke extending downwards from the end of the name.

Walter Leimgruber
Präsident

PRISE DE POSITION D'ELISA-ASILE

« Restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire »

Consultation du DFJP sur l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur l'intégration et les étrangers (LEI)

I. D'UNE PIERRE TROIS COUPS :

Le nouveau projet proposé par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et faisant l'objet de la consultation, répond à deux motions parlementaires d'inspirations tout à fait différentes et même contradictoires. A ces deux objets, le DFJP en ajoute un troisième relatif aux voyages à l'étranger des titulaires d'une admission provisoire, autrement dit des titulaires d'un permis F étranger ou humanitaire (ci-après : admis provisoires).

- 1) Une motion de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) vise à éliminer les obstacles empêchant les admis provisoires de trouver un emploi salarié. Cette motion demande notamment que l'appellation « admission provisoire » soit modifiée et que le changement de résidence cantonale soit facilité en vue de l'obtention d'un emploi.
- 2) La seconde motion est celle du conseiller national Gerhard Pfister (UDC) demandant que les personnes admises provisoirement soient soumises à une

interdiction formelle de se rendre dans leurs pays d'origine, comme c'est le cas pour les réfugiés reconnus.

Alors que la motion CIP-CE vise une amélioration non négligeable de la situation de fait et de droit des admis provisoires, celle du conseiller national Gerhard Pfister vise au contraire à restreindre les droits de ces personnes. La première favorise partiellement une meilleure circulation en Suisse des admis provisoires et la seconde va exactement en sens contraire pour les voyages à l'étranger. Le DFJP, dans cette situation, n'améliore que de peu la situation des permis F dans le marché du travail en Suisse. S'agissant des voyages à l'étranger, il va nettement plus loin dans les interdictions que Gerhard Pfister lui-même, en prévoyant une interdiction de principe pour tout voyage à l'étranger.

- 3) En effet, le DFJP, sous l'influence d'une modification légale votée spontanément par le Parlement en décembre 2018, se préoccupe des voyages des admis provisoires dans des pays autres que leur pays d'origine.

La modification du 14 décembre 2018 de la LEI (loi fédérale sur les étrangers et l'intégration) concerne les réfugiés reconnus. Cette modification confirme pour eux une interdiction de voyage dans leurs pays d'origine (art. 59c al. 1 1ère phrase LEI) et introduit une nouvelle interdiction de voyage dans d'autres États, en particulier limitrophes (art. 59 c al. 1 2ème phrase LEI).

Cette nouvelle interdiction a été votée alors que la majorité des organisations pré-consultées s'y étaient opposées et que le Conseil fédéral y avait renoncé dans son message aux Chambres.

Cette modification n'est pas encore en vigueur. Les dispositions d'application ont fait

l'objet d'une consultation fédérale achevée à fin août 2019. Dans cette consultation précédente, le DFJP a proposé une restriction supplémentaire par rapport à la loi votée en décembre 2018. Alors que celle-ci permettait au SEM de déroger à l'interdiction de se rendre dans des pays tiers « si des raisons majeures le justifient », dans l'ordonnance d'application, le DFJP a proposé de limiter ces raisons majeures à des maladies, décès ou accidents graves d'un parent ou à une occasion (comme une naissance ou mariage) servant à maintenir des relations familiales.

Dans cette consultation, l'OSAR a pris position contre ces restrictions particulièrement préoccupantes. En particulier, aucun critère n'est fixé quant aux principes à respecter par le SEM pour définir l'Etat tiers interdit.

L'OSAR, à juste titre, insiste sur le fait que les propositions du DFJP sont contraires à la Convention de Genève, à la liberté personnelle et à la protection de la famille en droit international.

L'administration fédérale annonce l'entrée en vigueur de la loi du 14 décembre 2018 pour le début 2020, mais une décision formelle à ce sujet n'a pas été prise.

Dans ce contexte, le DFJP envisage une nouvelle modification légale visant cette fois les personnes titulaire d'une admission provisoire.

En résumé, le projet soumis en consultation résulte de l'intention du DJFP de faire d'une pierre trois coups, en répondant à deux motions contradictoires du Parlement et en y ajoutant un prétendu problème supplémentaire.

II. Refus de modifier l'appellation admission provisoire :

L'appellation « admission provisoire » est un obstacle majeur à la possibilité pour les admis provisoires de trouver un emploi. En dépit de la demande faite par le Conseil des Etats, le DFJP refuse une modification de cette appellation sous prétexte qu'il n'en a pas trouvé une autre plus satisfaisante. Il argumente en expliquant que l'admission provisoire est une mesure d'exception qui se substitue à un renvoi et qu'une nouvelle appellation devrait expliquer cette situation juridique. Cette motivation est hypocrite.

L'admission provisoire n'est en réalité levée que très rarement et elle peut donc perdurer pendant de très longues années. Elle n'a donc rien de provisoire dans la réalité des faits et une appellation, qui nie la réalité, doit impérativement être modifiée. Les admis provisoire, à cause de la dénomination qui les caractérise, se voient régulièrement refuser les emplois qu'ils recherchent.

Par ailleurs, cette difficulté à entrer sur le marché du travail a pour conséquence de rendre bien souvent insurmontable la possibilité pour les admis provisoire d'obtenir un statut stable, et cela même après de longues années. Faute d'indépendance financière, l'accès à un permis de séjour leur est refusé. Nous noterons également qu'avec la nouvelle loi sur la nationalité, l'admis provisoire n'a plus le droit de déposer une demande de naturalisation.

Les admis provisoires (réfugiés provisoires compris) étaient 34'741 à fin juin 2016. Ce sont 46'657 admis provisoires comptabilisés à fin décembre 2018. Cette catégorie de personnes placées dans un statut très critiqué est donc en forte augmentation.

Contrairement à ce qu'explique le DFJP, l'appellation « admission de résidence », par exemple, suffirait à régler ce problème de sémantique.

III. Changement de canton :

Dans la situation actuelle, l'admis provisoire, qui souhaite changer de canton de résidence, doit obtenir le consentement du canton de départ et le consentement du canton d'arrivée. Il ne bénéficie pas d'un droit à un changement de canton. En cas de refus d'une demande de changement de canton, aucun recours n'est actuellement possible.

Le DFJP, suivant la CIP-CE, propose de créer un tel droit, mais à certaines conditions :

- l'horaire de travail ou la distance ne permettent pas raisonnablement à la personne de rester dans son canton de résidence ou l'emploi dans un autre canton dure depuis 12 mois au moins ;
- la personne et sa famille ne sont pas à l'assistance sociale.

Certes, cette proposition constitue un progrès important pour les admis provisoires, mais il serait souhaitable qu'elle soit encore améliorée en sorte notamment que l'admis provisoire, qui est à l'assistance sociale, puisse y échapper grâce à un emploi proposé dans un autre canton.

De plus, d'autres circonstances que celles liées à un emploi salarié doivent entrer en considération pour un changement de canton. Par exemple, les impératifs de soins médicaux peuvent justifier un changement de canton ; la présence dans un autre canton de personnes proches ou membres de la même famille peut également justifier un changement de résidence cantonale.

A ce sujet, l'art. 85 b, al. 2 projet LEI est rédigé de manière trop restreinte. Sous lettre a) de cette disposition, il faut prévoir en lieu et place de « l'unité de la famille », qui serait

sans doute interprété comme famille nucléaire, les nécessités de regroupement de membres de la famille ou des proches. Sous lettre b) de la même disposition, il faudrait prévoir simplement « pour d'impérieuses raisons de santé de l'intéressé ou de celles d'autres personnes » plutôt qu'une « menace grave pour sa santé ou celle d'autres personnes ».

Enfin, une clause plus générale devrait être prévue sous une lettre c) : « pour d'autres motifs prépondérants éventuels ».

IV. **Modification des normes légales applicables aux voyages à l'étranger :**

Il s'agit là des propositions les plus préoccupantes dans le projet soumis à consultation. Elles ne concernent pas seulement les admis provisoires, mais aussi les requérants d'asile.

On peut admettre que la personne qui se plaint de persécutions ou d'un risque de persécutions dans son pays d'origine, ne soit pas autorisée à s'y rendre, du moins en principe et sauf exceptions. Toutefois, celui qui est admis provisoirement en Suisse, n'est pas dans cette situation. Cette personne doit être autorisée à voyager dans son pays d'origine, serait-ce pour une brève période.

En effet, l'admis provisoire n'est pas au bénéfice d'un refuge contre un risque de persécution ciblé et individuel dans son pays d'origine. La Suisse lui reconnaît un besoin de protection pour des raisons générales de crises, violences, inhumanités, déficiences gravissimes des pouvoirs publics dans son pays d'origine, ou pour des raisons humanitaires liées à la personne (nécessité médicale, unité de la famille, etc.). Dans, ces

circonstances, un bref séjour pour des motifs importants dans le pays en question ne remet nullement en question le besoin de protection reconnu par la Suisse.

En toute logique, l'admis provisoire, faute de risque reconnu de persécution ciblé et individuel, doit donc être autorisé à retourner, au moins brièvement, dans son pays, pour des motifs importants. Il revient à la responsabilité individuelle de la personne concernée d'apprécier les risques encourus lors d'un tel voyage, autant à la lumière des motifs pour lesquels l'admission provisoire lui a été octroyée que des raisons rendant ce déplacement nécessaire.

Dans tous les cas, la réglementation du projet sur les voyages dans le pays d'origine aggrave la situation actuelle des admis provisoires et doit être refusée.

L'interdiction de séjour dans d'autres pays que le pays d'origine est franchement absurde. D'aucune manière, un besoin général de protection valable pour une situation dans un pays déterminé ne peut valoir aussi pour un pays tiers, fût-il limitrophe. Le projet préconise donc une mesure purement punitive, qui restreint la liberté personnelle des admis provisoires d'une manière massive et inadmissible.

En effet, cette interdiction contrevient à la liberté personnelle et à la protection de la famille des personnes concernées, soit à des droits constitutionnels fondamentaux reconnus au surplus par le droit international. Ainsi, pour la Cour européenne des droits de l'Homme, l'art. 8 CEDH garantit l'autonomie personnelle, le droit au développement personnel et le droit d'établir et d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur.

Une telle interdiction s'appliquerait à des personnes qui demeurent durablement en Suisse pendant de très longues années, y compris les requérants d'asile dont la procédure peut

perdurer pendant des années. Une telle interdiction constituerait un obstacle majeur à une intégration sociale et économique de ces personnes. Les séjours à l'étranger sont indispensables pour préserver les relations familiales, humaines, culturelles. Une telle interdiction aurait un caractère punitif, d'enfermement, de privation de liberté, qui s'ajouterait à la souffrance initiale de l'exil.

Cette interdiction de séjour dans des pays tiers est d'autant plus malvenue que le Conseil fédéral lui-même, lorsqu'il s'agissait des réfugiés reconnus, avait renoncé à une telle interdiction. Certes, le gouvernement a été contredit par le Parlement, qui, en décembre 2018 a introduit une telle interdiction, à charge pour le SEM de définir les pays tiers interdits de séjour et les catégories de réfugiés concernée. Le DFJP veut maintenant aller plus loin encore que le Parlement, s'agissant des admis provisoire, un décrétant une interdiction de principe pour tout séjour à l'étranger.

V. **Regroupement familial** :

L'art. 85c LEI du projet ne fait que reprendre la réglementation déjà en vigueur pour le regroupement familial des personnes en admission provisoire. C'est très décevant ! En effet, cette réglementation comporte différentes exigences qui réduisent le droit au regroupement familial de manière manifestement contraire aux normes internationales. En particulier, les personnes à l'aide sociale et celles dont le revenu est complété par des prestations complémentaires annuelles sont exclues du droit au regroupement familial. Ce droit n'est donc pas accordé aux personnes se trouvant dans une situation modeste.

Récemment encore, en 2019, le Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels a recommandé à la Suisse de réexaminer sa législation et sa pratique du regroupement familial, notamment pour les personnes admises provisoirement.

Malheureusement, le projet mis en consultation ne va pas dans ce sens et prévoit toujours des conditions financières discriminatoires et un délais d'attente excessif et contraire aux droits fondamentaux des personnes concernées (trois ans après l'octroi de l'admission provisoire).

VI. **Conclusions** :

Notre association prend donc les positions suivantes :

- a) Elle s'oppose catégoriquement à la réglementation proposée pour les séjours à l'étranger qu'il s'agisse du pays d'origine et, plus encore, de pays tiers (cf. chiffre IV ci-dessus).
- b) Elle accueille très favorablement l'introduction d'un droit à changer de canton de résidence. Toutefois, elle estime, contrairement au projet, que ce droit devrait être attribué aux personnes à l'assistance sociale pour leur permettre de sortir de cette situation.

De plus, les motifs autres que ceux liés à un emploi salarié doivent être définis beaucoup plus largement que ceux prévus par le projet (cf. chiffre III ci-dessus).

- c) Elle déplore que le gouvernement renonce à modifier l'appellation « admission provisoire » (cf. chiffre II ci-dessus).
- d) Elle demande la levée des conditions financières discriminatoires posées pour la réalisation du droit au regroupement familial des personnes admises provisoirement ainsi que du délais d'attente excessif et contraire aux droits fondamentaux des

personnes concernées (cf. chiffre V ci-dessus).

Genève, le 21 novembre 2019

Pour l'association elisa-asile,

Marine Zurbuchen
Directrice

Eidgenössisches Polizei- und Justizdepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM

Bern, 19. November 2019/YB
VL Vorläufige Aufnahme

Per Mail an vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG):
Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Mit der vorliegenden Gesetzesanpassung werden zwei von der Bundesversammlung überwiesene Motionen, denen die FDP-Fraktion zugestimmt hat, umgesetzt. FDP.Die Liberalen stimmen der dafür nötigen Anpassung des Ausländer- und Integrationsgesetzes im Grundsatz zu. Im Folgenden nehmen Sie Kenntnis von unseren Erwägungen.

Umsetzung der Motion 18.3002

Die FDP fordert schon lange, dass der Status der vorläufigen Aufnahme angepasst wird. Die parlamentarische Beratung hat gezeigt, dass die Anpassung der vorläufigen Aufnahme nicht in einem grossen Wurf, sondern punktuell angegangen werden soll. Wir haben deshalb die Motion 18.3002, die namentlich den Wechsel des Wohnkantons zwecks Arbeitsaufnahme vereinfachen soll, angenommen. Darüber hinaus verlangt die Motion eine Änderung des Begriffs „vorläufige Aufnahme“.

Letztere Forderung wird mit der vorliegenden Änderung nicht umgesetzt, weil sich der Begriff „vorläufige Aufnahme“ im Asylrecht etabliert hat und weil er die Rechtstellung präzise wiedergibt. Diese Argumentation des Bundesrats ist nachvollziehbar und wir können ihr zustimmen. Dem Wunsch nach einer Änderung der Begrifflichkeit liegt die Überlegung zugrunde, dass die Vorläufigkeit, die durch den Begriff „vorläufige Aufnahme“ zum Ausdruck kommt, ein berufliches Integrationshindernis darstellen könnte. Letztlich sind für die Arbeitsintegration wohl aber andere Faktoren relevanter als die Terminologie – so etwa die Vereinfachung des Kantonswechsels. Wir stimmen der Vereinfachung des Kantonswechsels unter den vorgeschlagenen Bedingungen zu. Wer voraussichtlich länger in der Schweiz bleiben wird, soll möglichst rasch beruflich Fuss fassen können. Denn: Je besser die Arbeitsintegration gelingt, umso tiefer fallen Sozialhilfekosten aus.

Umsetzung Motion 15.3953

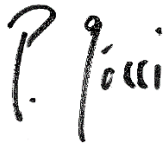
Die FDP unterstützt das explizite Verbot von Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat für vorläufig Aufgenommene. Die gesetzliche Angleichung an den Status der anerkannten Flüchtlinge ist richtig, denn es gibt keinen ersichtlichen Grund gegen ein explizites Heimreiseverbot. Wer in der Schweiz ein Schutzbedürfnis geltend macht, darf sich nicht unter den Schutz des Landes begeben, aus dem sie oder er geflüchtet ist.

Wir unterstützen zudem das Verbot von Reisen in weitere Staaten, wie es der Bundesrat vorschlägt. Auslandsreisen sind für vorläufig Aufgenommene heute bereits bewilligungspflichtig, da vorläufig Aufgenommene über keine schweizerischen Reisepapiere verfügen. Sie müssen deshalb entweder schweizerische Reisepapiere oder ein Rückreisevisum beantragen (Art. 7 und 9 RDV). Beides ist nur unter strengen Bedingungen möglich. Faktisch besteht heute bereits ein Reiseverbot mit Ausnahmen. Die Verankerung eines expliziten Verbots im AIG schafft juristisch Klarheit und ist im Hinblick auf die Verhinderung von Umgehungen des Heimreiseverbots richtig. Wir begrüssen aber, dass das Reiseverbot nicht absolut ist; die Migrationsbehörden werden auch in Zukunft Ausnahmen für Auslandsreisen sprechen können. Wir erwarten vom Bundesrat, dass er sich an den heute gültigen Reisegründen orientiert und dass auch in Zukunft etwa Schul- oder Ausbildungsreisen zulässig sind.

Ein solches differenziertes Reiseverbot entspricht der Forderung der FDP, wie sie es im Nationalrat im Zusammenhang mit der Motion [15.3803](#) zum Ausdruck gebracht hat.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Handwritten signature of Petra Gössi in black ink.

Petra Gössi
Nationalrätin

Der Generalsekretär

Handwritten signature of Samuel Lanz in black ink.

Samuel Lanz

FREIPLATZAKTION ZÜRICH

Rechtshilfe Asyl und Migration

Dienerstrasse 59 \ CH-8004 Zürich \ T +41 (0)44 241 54 11 \ F +41 (0)44 241 54 65
info@freiplatzaktion.ch \ www.freiplatzaktion.ch

Vernehmlassung der Freiplatzaktion Zürich zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme von August 2019

Zürich, 22. November 2019

**Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren**

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen in rubrizierter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Dabei geht es einerseits um punktuelle Änderungen am Status der vorläufigen Aufnahme, und andererseits um das geplante Reiseverbot für vorläufig aufgenommene Personen.

Die Freiplatzaktion Zürich setzt sich als unabhängiger Verein für eine menschliche Asyl- und Migrationspolitik ein. Wir bieten professionelle Rechtsberatung im Asyl- und Ausländerrecht und engagieren uns politisch auf allen Ebenen für die Rechte von asylsuchenden und migrierten Menschen.

Wir beraten zahlreiche Personen mit Status F. Dabei stehen regelmässig sowohl Fragen betreffend Kantonswechsel, als auch solche betreffend die Möglichkeit von Auslandsreisen im Zentrum. Entsprechend kommentieren wir die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen aus rechtlicher und praktischer Sicht. Im Erläuternden Bericht zur Vernehmlassung von August 2019 wird zwischen der Umsetzung der Motion SPK-S „Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme“ und der Motion Gerhard Pfister „Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene“ unterschieden. Aus Gründen der Systematik und Übersicht folgt die nachfolgende Stellungnahme derselben Struktur.

Werden Änderungsvorschläge des Bundesrats nicht kommentiert, so ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

1. Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme (Motion SPK-S - 18.3002)

Grundsätzlich sind Verbesserungen des Rechtsstatus von vorläufig aufgenommenen Personen zu begrüssen. Trotzdem geben die Vorschläge zu punktuellen Anpassungen im Sinne der Motion SPK-S 18.3002 zu verschiedenen kritischen Bemerkungen Anlass.

a) Vorbemerkung

Vorab ist in grundlegender Hinsicht darauf hinzuweisen, dass – wie im erläuternden Bericht auch festgestellt und grundsätzlich wohl unbestritten – die Vorläufigkeit des Status der vorläufigen Aufnahme in der Praxis weitgehend eine Fiktion bleibt. Damit ist grundsätzlich – sowohl aus integrationspolitischer Perspektive als auch aus Gründen der Gleichbehandlung – zu kritisieren, dass vorläufig aufgenommene Personen im Vergleich zu anderen ausländischen Personengruppen in der Schweiz weiterhin in einem prekären Status verbleiben, welcher der Längerfristigkeit ihrer Anwesenheit keine Rechnung trägt und ihre Teilhabe an der hiesigen Gesellschaft behindert. Das ist weder im Interesse der Betroffenen, noch in demjenigen der Schweiz: Es handelt sich um Symbolpolitik.

Dabei ist zudem auf die strenge Praxis der Kantone betreffend die Härtefallgesuche F-in-B (Art. 30 Abs. 1 Bst. b und Art. 84 Abs. 5 AIG) zu verweisen. Der im Ausländerrecht zentrale Begriff der „Integration“ wird dabei in wirtschaftlicher Hinsicht oft äusserst streng gehandhabt. Diese strenge Handhabe benachteiligt besonders unterstützungsbedürftige Personengruppen: Insgesamt führt die heutige Regelung nämlich dazu, dass besonders alleinerziehenden Elternteilen oder Familien mit mehreren Kindern der Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung in der Praxis im Vergleich zu anderen Personengruppen deutlich schwerer fällt: Sogar bei Erwerbstätigkeit reichen die Einkünfte regelmässig nicht aus, um den Bewilligungswechsel zu erreichen.

Bei alleinerziehenden Frauen stellt sich in diesem Kontext besonders die Frage, ob die heutige Behördenpraxis von Bund und Kantonen mit den Verpflichtungen der Schweiz aus der Frauenkonvention (CEDAW) vereinbar ist. So sind die Behörden

zur völkerrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts verpflichtet. Die faktische Diskriminierung beim Integrationsbegriff verstösst gegen die generellen Diskriminierungsverbote in Art. 1 und Art. 2 lit. d CEDAW. Ausserdem sieht Art. 11 CEDAW gleichen Zugang zum Erwerbsleben vor: Der Staat muss entsprechend Fördermassnahmen für auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligte Gruppen ergreifen.¹

Vor diesem Hintergrund wäre die Realisierung der im Erläuternden Bericht auf S. 3 erwähnten „Variante 1“ der bundesrätlichen Lösungsvorschläge wünschenswert: Die Freiplatzaktion Zürich spricht sich dafür aus, die vorläufige Aufnahme (Ausweis F) durch die sofortige Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) zu ersetzen.

b) Änderung der Bezeichnung

Die Freiplatzaktion Zürich bedauert, dass weiterhin an der Bezeichnung „vorläufige Aufnahme“ für den Aufenthaltsstatus F festgehalten wird.

Der im erläuternden Bericht vertretene Standpunkt ist vor allem theoretisch-formalistischer Natur. Dass sich die Bezeichnung im Migrationsrecht etabliert habe, ist kein Argument. Eine neue Bezeichnung würde sich – zwangsläufig – innert kurzer Zeit genauso etablieren. Dass eine *neutralere Bezeichnung die Verständlichkeit und Abgrenzbarkeit der bestehenden zahlreichen ausländer- und asylrechtlichen Anwesenheitsregelungen erschweren und deshalb eher zu neuen Missverständnissen als zu einer Vereinfachung führen würde* geht ebenfalls ins Leere. Bereits die heutige Regelung mit dem Status F ist eine im Vergleich zum europäischen Ausland verwirrende Schweizer Speziallösung und führt auch im Alltag innerhalb der Schweiz regelmässig zu Missverständnissen (so gerade – wie auch im erläuternden Bericht erwähnt – bei Arbeitgebern). Die Situation würde bei einer neuen Bezeichnung allerhöchstens dieselbe bleiben.

Demgegenüber bedeutet die heutige Bezeichnung für die Betroffenen handfeste Nachteile im Alltag, etwa bei der Wohnungssuche und auf dem Arbeitsmarkt. Damit ist die Bezeichnung auch ein Hindernis bei der von den Behörden im Ausländerrecht durchgehend geforderten „Integration“, gerade und insbesondere in Bezug auf deren wirtschaftlichen Aspekt. Damit geht sie auch gegen die Interessen von Bund, Kantonen und Gemeinden, zumal sie die Ablösung der Betroffenen von der Sozialhilfe ak-

¹Vgl. zum Ganzen auch den Leitfaden der eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF. Dort insbesondere Fallbeispiel 13.

tiv hindert. Die im Bericht erwähnte „verbesserte Information der Arbeitgeber“ wird schon lange angestrebt. Entsprechende Bemühungen haben bisher keine Früchte getragen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern sich das diesmal anders verhalten sollte.

Bei Verzicht auf eine Umwandlung des Status F zum Status B spricht sich die Freiplatzaktion Zürich weiterhin dafür aus, dass zuallermindest die Bezeichnung angepasst wird. Eine neue Bezeichnung muss so neutral wie möglich sein und der Längerfristigkeit der Anwesenheit von Personen mit Status F angemessen Rechnung tragen.

c) Erleichterungen beim Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Personen
(Art. 85b Abs. 1 bis 4 E-AIG)

Die Freiplatzaktion Zürich begrüsst im Grundsatz, dass ein Rechtsanspruch auf den Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Personen mit Status F gesetzlich verankert wird.

Aus politischer Perspektive bleibt allerdings ein bedingungsloser Kantonswechsel wünschenswert. Es ist nicht ersichtlich, weshalb Personen mit F nicht grundsätzlich – oder wenigstens im gleichen Umfang wie Personen mit Aufenthaltsbewilligung B – zum Kantonswechsel berechtigt sein sollten. Die Anforderungen in Art. 37 Abs. 2 AIG sind immer noch sehr hoch: sie setzen voraus, dass die anspruchsberechtigten Personen nicht arbeitslos sind, und dass keine Widerrufsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG vorliegen.

Die vorgeschlagenen Änderungen überzeugen gerade deswegen auch nicht, weil die Erleichterung des Kantonswechsels ja gerade die Hürden beim Einstieg in den Arbeitsmarkt senken soll. Aus diversen Gründen kann eine vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Kanton auf mehr oder bessere Ressourcen für die Arbeitssuche zurückgreifen (beispielsweise ein besseres Beziehungsnetz, spezifische Arbeitsmarktsituation, etc.). Gerade für diese Fälle scheint es nicht sinnvoll, Sozialhilfeunabhängigkeit und ein längerfristiges Arbeitsverhältnis schon als Voraussetzung zu verlangen. Auch Personen, die arbeiten, aber noch keine kostendeckenden Einkünfte generieren können, würden durch die vorgeschlagene Lösung weiterhin am Kantonswechsel gehindert – auch wenn ihnen in einem anderen Kanton allenfalls kostendeckende Erwerbsmöglichkeiten zugänglich wären.

Hinzu kommt, dass die Hauptlast der Integrationskosten im Rahmen der Intergrationsagenda zukünftig vom Bund getragen werden müssen. Damit fallen kantonale Be-

denken betreffend Sozialhilfeabhängigkeit weniger schwer ins Gewicht. Im Übrigen könnte auch ein Lastenausgleich der kantonalen Sozialhilfekosten entsprechende Bedenken ausräumen. Damit würde sich auch die Wartefrist von 12 Monaten erübrigen.

Insbesondere entfaltet die vorgeschlagene Voraussetzung der völligen Sozialhilfeunabhängigkeit eine diskriminierende Wirkung: Wie auch im Fall der problematischen Härtefallbewilligungspraxis F-in-B werden dadurch alleinerziehende Elternteile und Familien mit mehreren Kindern unnötig und ungersehtfertig benachteiligt: Im Kontext des Niedriglohnsektors – regelmässig der einzige Sektor, in welchem Migrant*innen aufgrund von Sprache, Bildungshintergrund und Vorurteilen überhaupt Erwerbsarbeit finden können – ist es für diese Personengruppen oft schwierig, vollständige Sozialhilfeunabhängigkeit zu erreichen. In kleinen oder abgelegenen Kantonen kann das beispielsweise am beschränkten Arbeitsmarkt liegen. Ihrer Integration – und derjenigen der betroffenen Kinder – käme ein erleichterter Kantonswechsel also gerade zu Gute, würden sich die Arbeitsmöglichkeiten dadurch doch erweitern. Hinzu kommt, dass beispielsweise Verwandte in anderen Kantonen sie bei der Erziehungsarbeit unterstützen könnten, was wiederum mehr Spielraum auf dem Arbeitsmarkt bedeuten würde. Insgesamt ist es also auch unter dem Aspekt der Integrationsförderung von ohnehin benachteiligten Personengruppen geboten, die Voraussetzungen des Kantonswechsels weniger streng auszugestalten bzw. ihn ohne Einschränkungen zu gewährleisten.

Insgesamt ist der umfassendere Anspruch auf Kantonswechsel also zu begrüßen. Die Voraussetzungen sind allerdings weiterhin zu streng. Die Freiplatzaktion Zürich fordert, den Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Personen mindestens denselben Bedingungen zu unterstellen, wie sie auch für Personen mit Aufenthaltsbewilligung B gelten, mithin den Voraussetzungen von Art. 37 Abs. 2 AIG.

d) Verschärfung beim Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge
(Art. 85b Abs. 5 E-AIG)

Die im Entwurf vorgesehene Verschärfung beim Kantonswechsel für vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge ist scharf zu kritisieren.

Einerseits ist grundsätzlich kein Anlass ersichtlich, weshalb der Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge erschwert werden sollte: Die parlamentarische

Motion 18.3002 verlangt die Ausarbeitung von «Erleichterungen beim Kantonswechsel zwecks Erwerbstätigkeit» für vorläufig aufgenommene Personen. Der Auftrag der Legislative ist klar. Die vorgeschlagene Regelung in Art. 85b Abs. 5 E-AIG ist keine Erleichterung, sondern eine Verschärfung und damit klar ausserhalb des parlamentarischen Auftrags. Dieses Vorgehen irritiert.

Zudem – und das ist entscheidend – verletzt der vorgeschlagene Artikel die Rechte von anerkannten Flüchtlingen aus der Flüchtlingskonvention (FK), ist mithin völkerrechtswidrig.

Entgegen der Einschätzung des SEM in seinem erläuternden Bericht (S. 16 f.) steht BVGE 2012/2 nicht der gesetzlichen Konkretisierung offen. Das BVGer hat in genanntem Entscheid keinen Ermessensspielraum ausgenutzt, sondern lediglich den Inhalt der Flüchtlingskonvention ermittelt. Dies als zuständige gerichtliche Behörde des Bundes und nach den gängigen Regeln zur Auslegung von Rechtstexten.² Die Schweiz hat die Flüchtlingskonvention unterzeichnet und ratifiziert. Weder Exekutive noch Parlament können den Inhalt von völkerrechtlichen Verträgen nachträglich und einseitig anpassen. Alle anerkannten Flüchtlinge – ob mit Asyl oder vorläufig aufgenommen – haben Anspruch auf die Rechte der Flüchtlingskonvention. In diesem Kontext besteht kein Spielraum, um die Rechte von anerkannten Flüchtlingen ohne Asyl gegen unten anzupassen.

Inhaltlich kann zur Auslegung des einschlägigen Art. 26 der FK auf die Erwägungen des Bundesverwaltungsgerichts in BVGE 2012/2 verwiesen werden (vgl. oben). Die Auslegung scheint zu keinerlei Zweifeln Anlass zu geben:

«Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass Art. 26 FK darauf abzielt, die Einschränkungen der freien Wahl des Aufenthaltsortes und der Bewegungsfreiheit für Flüchtlinge auf ein Minimum zu beschränken, auf Fälle etwa, wo eine freie Ortswahl von Ausländern die Sicherheit des Landes tangieren würde. Der für den Vorbehalt verwendete Referenzbegriff «vorbehältlich der Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländer im Allgemeinen gelten» ist dergestalt auszulegen, dass nur solche einschränkende Bestimmungen zulässig sind, die für sämtliche Kategorien von Ausländern gelten. Entsprechend ist auf diejenigen Einschränkungen abzustellen, die auch auf Ausländer mit einer Niederlassungsbewilligung anwendbar sind, weil der Vorbehalt sonst nicht, wie von Art. 26 FK verlangt, auf ausländische Personen im Allgemeinen angewendet würde. Es widerspräche folglich dem Sinn und Wortlaut von Art. 26 FK, wenn lediglich auf die Kategorie der vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingsstatus abgestellt würde, welche die stärksten Einschränkungen der Bewegungsfreiheit in Kauf zu nehmen hat.

²vgl. dazu BVGE 2012/2, E. 5.2.1 bis 5.2.3.

Auch der in Art. 6 FK definierte Begriff «unter den gleichen Umständen» erlaubt keine ausschliessliche Verbindung zu vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingsstatus. Art. 6 FK bezieht sich darauf, dass gewisse Rechte nur Personen gewährt werden, die bestimmte Kriterien erfüllen oder die bestimmten Qualifikationen aufweisen. Einschränkende Bestimmungen sind nur zulässig, wenn davon ausländische Personen im Allgemeinen (alle Kategorien von Ausländern, einschliesslich niedergelassenen Personen) betroffen sind.»

Es ergibt sich also aus Wortlaut und Sinn von Art. 26 FK, dass für anerkannte Flüchtlinge keine weiterführenden Einschränkungen vorgesehen werden dürfen, als für Personen mit Niederlassungsbewilligung, wären sie doch andernfalls im direkten Widerspruch zum Wortlaut der Flüchtlingskonvention schlechter gestellt als andere ausländische Personen.

Sollte an Art. 85b Abs. 5 E-AIG festgehalten werden droht ein Normkonflikt. Das zuständige Gericht müsste dem neuen Art. 85b Abs. 5 E-AIG im Sinne der mehrfach bestätigten Praxis des Bundesgerichts zum Verhältnis von Bundesgesetzen und völkerrechtlichen Verpflichtungen die Anwendung verweigern.

Die Freiplatzaktion Zürich fordert entsprechend die ersatzlose Streichung von Art. 85b Abs. 5 E-AIG

2. Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene (Motion Pfister, 15.3953)

Die Motion Pfister ist einerseits in grundsätzlicher Hinsicht zu kritisieren. Andererseits hat der Bundesrat bei den vorgeschlagenen konkreten Änderungen wiederum den Rahmen des parlamentarischen Auftrags deutlich überschritten: Der Vorschlag sieht unnötige und ungerechtfertigte Verschärfungen und einen richtiggehenden Paradigmenwechsel bei Auslandsreisen von vorläufig aufgenommenen Personen vor, ohne dass ein Grund dafür ersichtlich wäre.

a) Die heutige Rechtslage: Bewilligungspflicht und strenge Voraussetzungen

Die gegenwärtige Regelung von Auslandsreisen für Asylsuchende und für Personen mit vorläufiger Aufnahme ist bereits in der heutigen Praxis ausgesprochen streng. Auslandsreisen für die genannten Personengruppen sind bewilligungspflichtig und an verschiedene Bedingungen geknüpft.

Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen können namentlich in vier Fällen Reisedokumente und/oder ein Rückreisevisum erhalten (vgl. Art. 9 Abs. 1 RDV):

- bei schwerer Krankheit oder beim Tod von Familienangehörigen;
- zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten;
- zum Zweck von grenzüberschreitenden Reisen, die vom Schul- oder Ausbildungsbetrieb, den die gesuchstellende Person bis zu ihrer Mündigkeit oder bis zum ordentlichen Abschluss ihrer Ausbildung besucht, vorgeschrieben sind;
- zum Zweck der aktiven Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen im Ausland.

Die Dauer der Reise wird in diesen Fällen vom SEM festgelegt (Art. 9 Abs. 2 RDV). Der Begriff der Familienangehörigen ist eng definiert und bezieht sich nur auf die Kernfamilie und Verwandte in direkt auf- oder absteigender Linie.

Gleichzeitig können nur vorläufig aufgenommene Personen ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum für eine Reise von höchstens 30 Tagen pro Jahr erhalten, wenn sie entweder humanitäre Gründe gelten machen können, oder nach drei Jahren vorläufiger Ausnahme aus «anderen Gründen» (Art. 9 Abs. 4 lit. a und b RDV).

Bei den humanitären Gründen geht es eben gerade darum, vorläufig aufgenommene Personen vor *unzulässigen Einschränkungen der persönlichen Freiheit* zu schützen. Diese humanitären Gründe werden regelmässig eng ausgelegt, ermöglichen aber eine einzelfallspezifische Herangehensweise, die dem Verhältnismässigkeitsprinzip Rechnung trägt.³

Für die Rückreise aus anderen Gründen spielt Art. 9 Abs. 5 RDV in der Praxis eine zentrale Rolle: So kann das Gesuch abgelehnt werden, wenn die betroffene Person Sozialhilfe bezieht. Dieses Kriterium wird in der Praxis ausgesprochen streng gehandhabt. Sozialhilfeabhängige Personen mit Status F erhalten kaum je eine Reisebewilligung aus «anderen Gründen». Hinzu kommt, dass eine solche Bewilligung schon nach heutiger Rechtslage erst nach drei Jahren mit Status F überhaupt in Frage kommt. Die Hürden für eine Reisebewilligung aus anderen Gründen sind damit schon heute ausgesprochen hoch. Es ist kein Regelungsbedarf ersichtlich.

Auch heute können vorläufig aufgenommene Personen nur in absoluten Ausnahmefällen in ihr Herkunftsland zurückkehren. Grundsätzlich sind solche Heimatreisen ausgeschlossen (Art. 9 Abs. 6 Satz 2 RDV). Nur in begründeten Fällen kann eine sol-

³Vgl. beispielsweise das Urteil des BVGer F-846/2016 vom 9. Mai 2017.

che Reise ausnahmsweise bewilligt werden, wenn humanitäre Gründe dafür vorliegen (Art. 9 Abs. 6 Satz 1 RDV). Solche Bewilligungen sind in der Praxis ausgesprochen selten. Angesichts ihres Ausnahmecharakters bilden sie Grundlage dafür, aussergewöhnlichen – und oft tragischen – Schicksalen angemessen Rechnung zu tragen. Diese Minimalchwelle ist direkter Ausdruck des verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzips: Die Behörden müssen eine Rechtsgrundlage für Ausnahmesituationen haben, in welchen die privaten Interessen an einer Heimatreise die öffentlichen Interessen überwiegen.

b) Grundsätzliche Problematik des Verbots von Heimatreisen (Art. 59d E-AIG)

Es wurde bereits dargelegt, dass Heimatreisen von vorläufig aufgenommenen Personen auch heute nur in absoluten Ausnahmefällen bewilligt werden. Im erläuternden Bericht ist eine Gleichstellung der vorläufig aufgenommenen Personen mit den anerkannten Flüchtlingen vorgesehen. Für Letztere wurde in der Änderung des AIG von Dezember 2018 ein generelles Heimatreiseverbot vorgesehen.

Zunächst ist nochmal in aller Form festzuhalten, dass die Freiplatzaktion Zürich auch das generelle Heimatreiseverbot für Flüchtlinge und die Möglichkeit des SEM, Reisen auch in Nachbarstaaten zu verbieten, ablehnt. Sodann ist nochmal hervorzuheben, dass auch vorläufig aufgenommene Personen in der Regel schutzbedürftig sind: der Status F als Ersatzmassnahme ist – insbesondere in Bezug auf Flüchtlinge – eine Eigenheit der Schweiz und der Situation der Betroffenen nicht angemessen. Entsprechend lehnt die Freiplatzaktion Zürich den Status F als solchen ohnehin ab, und spricht sich im Rahmen der vorgeschlagenen Massnahmen dafür aus, den betroffenen Personen eine Aufenthaltsbewilligung B zu erteilen.

In diesem Kontext fällt aber auch auf, dass der Bundesrat in seinem Bericht die besondere schweizerische Rechtslage inkonsequent anwendet. So verkennen sowohl der Bundesrat – als auch schon die Motion Pfister –, dass sich die Gleichbehandlung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in Bezug auf die Heimatreisen nicht grundsätzlich rechtfertigen lässt: insbesondere bei Personen, die aus humanitären Gründen (wegen Unzumutbarkeit des Wegweisungsvollzugs) vorläufig aufgenommen wurden, macht es systemisch Sinn, Heimatreisen anders zu handhaben als bei anerkannten Flüchtlingen, die vor persönlicher Verfolgung durch den Heimatstaat flohen.

Bei diesen Personen handelt es sich in aller Regel um Personen, die aus Krisengebieten, regelmässig aus Bürgerkriegsländern wie Syrien oder Afghanistan, geflohen sind.

Sie werden – ebenfalls eine Eigenheit der Schweizer Praxis – in der Regel vorläufig aufgenommen und nicht als Flüchtlinge anerkannt. Dies mit der Begründung, dass sie „lediglich“ vor Kriegswirren und nicht vor gezielter Verfolgung geflohen seien. Die dauerhafte Rückkehr in ihr Heimatland wird aber aufgrund der allgemein desaströsen Zustände häufig als unzumutbar eingestuft. Damit ist schon im Grundsatz nicht ersichtlich, weshalb vorläufig aufgenommenen Personen die Heimatreise per se verboten werden soll, zumal sie ohnehin nur aus besonderen persönlichen Gründen, in denen die Rückreise als absolut notwendig erscheint, die Rückreise in den Heimatstaat antreten würden.

Da Heimatreisen zudem auch unter der heutigen Rechtslage sehr restriktiv gehandhabt werden, ist kein objektiver Grund ersichtlich, der eine weitere Einschränkung rechtfertigen würde. So stellte Bundesrätin Simonetta Sommaruga im Rahmen der parlamentarischen Diskussionen klar, dass nur sehr wenige Heimatreisen bewilligt werden: «Das SEM hat 2017 Heimatreisen von 184 vorläufig Aufgenommenen bewilligt, bei einem aktuellen Stand von 43 000 vorläufig Aufgenommenen. Sie sehen, es kann nicht jeder zurückreisen; das sind extrem wenige.»⁴

Die vorgesehenen Einschränkungen wären im Übrigen ebenfalls weitgehend symbolisch: Bei Vorhandensein von höchstpersönlichen oder familiären Gründen mit Ausnahmecharakter würde sich ein entsprechender Reiseanspruch wohl regelmässig aus Art. 8 EMRK ableiten.

Die Freiplatzaktion fordert entsprechend die ersatzlose Streichung von Art. 59d E-AIG.

- c) Allgemeines Verbot von Auslandsreisen für vorläufig aufgenommene Personen mit Status F und Asylsuchende (Art. 59e E-AIG)

Die dem vorliegenden Gesetzesentwurf zu Grunde liegende Motion Pfister verlangt ein Verbot von Heimatreisen für vorläufig aufgenommene Personen (vgl. dazu vorgängig). Die Motion verlangt kein generelles Verbot von Auslandsreisen. Damit bewegt sich der Bundesrat mit seinem Entwurf – erneut – ausserhalb des Parlamentsauftrags, ohne dass dafür sachliche Gründe ersichtlich wären. Es werden denn auch

⁴Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Votum im Ständerat zu den Motionen 15.3803, 15.3844, 15.3953, 11. Juni 2018, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=43553.

keine Gründe genannt oder Statistiken präsentiert, die eine gesetzgeberische Tätigkeit rechtfertigen würden.

Das allgemeine Verbot von Auslandsreisen für vorläufig aufgenommene Personen stellt einen Paradigmenwechsel dar. Bisher waren solche Reisen bewilligungspflichtig, wurden aber bei Vorliegen eines der in Art. 9 RDV aufgeführten Reisegründen im Regelfall bewilligt. Das vorgesehene pauschale Verbot mit gewissen Ausnahmen stellt eine massive und sachlich nicht gerechtfertigte Verschärfung dar. Besonders problematisch erscheint der Vorschlag unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeitsprinzips. Im Übrigen diskriminiert er Personen mit vorläufiger Aufnahme in sachlich ungerechtfertigter und unbegründeter Weise. In völkerrechtlicher Hinsicht stellt er das Recht auf Bewegungsfreiheit aus dem von der Schweiz ratifizierten UNO-Pakt II in Frage und dürfte in seiner Pauschalität auch das Recht auf Privatleben aus Art. 8 EMRK verletzen.

Die Behörden sind in ihrem Handeln an das Verhältnismässigkeitsprinzip aus Art. 5 Abs. 2 BV gebunden. Öffentliche und private Interessen müssen gegeneinander abgewogen werden, und die staatliche Massnahme muss in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel, mithin zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses, stehen. Das ist vorliegend nicht der Fall. Es ist kein öffentliches Interesse am pauschalen Reiseverbot für Personen mit vorläufiger Aufnahme ersichtlich. Ein solches wird im erläuternden Bericht auch nicht dargetan. Das bisherige System nun – grundlos – auf den Kopf zu stellen und massiv zu verschärfen verletzt das Verhältnismässigkeitsprinzip. Insbesondere, weil pauschale Massnahmen des Staates gegenüber bestimmten Personengruppen nur mit grösster Vorsicht und Zurückhaltung vorgesehen werden sollen: Schliesslich betreffen Pauschalmassnahmen regelmässig zahlreiche Personen, die sich in jeder Hinsicht regelkonform verhalten haben. In diesem Sinne wirkt das pauschale Reiseverbot ferner diskriminierend. Die – ohnehin schon eingeschränkten – Rechte von vorläufig aufgenommenen Ausländern werden ohne sachlichen Grund und ungerechtfertigt massiv beschnitten.

Zuletzt sieht der UNO-Pakt II – von der Schweiz ratifiziert – in Artikel 12 Abs. 2 vor, dass jede Person das Recht hat, jedes Land einschliesslich des Eigenen zu verlassen. Die Schweiz hat lediglich einen Vorbehalt betreffend Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II vorgesehen und Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II vorbehaltlos anerkannt. Damit ist Art. 12 Abs. 2 für sie verbindlich. Das vorgesehene Pauschalverbot wäre mithin völkerrechtswidrig.

Art. 8 EMRK schützt das Recht auf Privat- und Familienleben. Bereits die heutige Praxis ist streng und führt regelmässig zu erheblichen Einschränkungen im Privat-

und Familienleben von betroffenen Personen. Die neu angedachte Regelung dürfte die Rechte der Betroffenen nun endgültig in nicht EMRK kompatibler Art und Weise einschränken. Es sind zahlreiche von Art. 8 EMRK erfasste Konstellationen denkbar, in denen Betroffene aus Art. 8 EMRK ein Recht auf eine Reisebewilligung ableiten können, gerade im Bereich familiärer und höchstpersönlicher Angelegenheiten, welche die Anwesenheit einer Person im Ausland erfordern.

Dabei ist gerade auf die strenge Praxis betreffend Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen zu verweisen. Vorläufig aufgenommene Personen können ihre Kernfamilie regelmässig nur nach Erfüllung hoher Voraussetzungen nachziehen. Dabei kommen zudem noch strenge gesetzliche Nachzugsfristen hinzu. Insgesamt bedeutet das, dass Personen ihre familiären Beziehungen zu Verwandten, die im Ausland wohnhaft sind, oft nur mit Auslandsbesuchen pflegen können. Dabei geht es um explizit von Art. 8 EMRK geschützte Beziehungen, wie beispielsweise diejenige von Eheleuten oder Konkubinatspartnern, insbesondere aber auch um diejenige von Eltern zu ihren noch im Ausland befindlichen Kindern. Durch diese Praxis wird damit gerade auch das Kindeswohl gefährdet.

Hierzu ist nochmals explizit auf die Rechte von Kindern aus der Kinderrechtskonvention (KRK) zu verweisen: Art. 10 Abs. 2 der KRK sieht explizit Folgendes vor:

„(...) Ein Kind, dessen Eltern ihren Aufenthalt in verschiedenen Staaten haben, hat das Recht, regelmässige persönliche Beziehungen und unmittelbare Kontakte zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit nicht aussergewöhnliche Umstände vorliegen. Zu diesem Zweck achten die Vertragsstaaten entsprechend ihrer Verpflichtung nach Artikel 9 Absatz 1 das Recht des Kindes und seiner Eltern, aus jedem Land einschliesslich ihres eigenen auszureisen und in ihr eigenes Land einzureisen. Das Recht auf Ausreise aus einem Land unterliegt nur den gesetzlich vorgesehenen Beschränkungen, die zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig und mit den anderen in diesem Übereinkommen anerkannten Rechten vereinbar sind. (...)“

Vorliegend sind keine in der Bestimmung genannten Gründe zur Einschränkung dieses Besuchsrechts ersichtlich. Vielmehr scheint es sich beim Gesetzesentwurf letztlich nur um Gängelei zu handeln.

Angesichts der Absehbarkeit der vorab geschilderten Konsequenzen und der Pauschalität des vorgesehenen Reiseverbots muss die geplante Neuregelung wohl insgesamt als völkerrechtswidrig eingestuft werden. Gerade im Kontext von Besuchsrechten betreffend Kinder ist das vorgesehene Pauschalverbot offenkundig völkerrechtswidrig.

Im Übrigen ist die überaus vage Bezeichnung „besondere persönliche Gründe“ als Rechtsgrundlage nicht ausreichend konkret. Dass die Konkretisierung einer derart stark in die Rechte von Betroffenen eingreifenden Regelung der demokratischen Kontrolle entzogen wird, ist problematisch.

Dass für Asylsuchende Personen zukünftig gar keine Ausnahmen mehr gelten sollen, wird von der Freiplatzaktion Zürich ebenfalls scharf kritisiert.

Abgesehen von der Pauschalität der geplanten Einschränkung verstösst insbesondere der Umstand, dass ausser zur Vorbereitung der Ausreise keinerlei Ausnahmen vorgesehen sind, gegen das verfassungsrechtliche Verhältnismässigkeitsprinzip. Dass bewusst und gezielt verfassungswidrige Änderungen geplant werden, ist aus grundsätzlicher und besonders aus rechtsstaatlicher Sicht sehr bedenklich. Der Änderungsvorschlag ist zurückzunehmen.

Zudem wird auch diese geplante Änderung regelmässig zur Verletzung der Rechte von Betroffenen aus Art. 8 Abs. 1 EMRK und Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II führen. Auch diesbezüglich ist der vorgelegte Entwurf völkerrechtswidrig. Es kann auf die vorgängigen Ausführungen verwiesen werden, wobei die geplanten Änderungen bei Asylsuchenden gerade aufgrund der fehlenden Ausnahmen als klar völkerrechtswidrig zu beurteilen sind.

Die Freiplatzaktion fordert entsprechend die ersatzlose Streichung von Art. 59e E-AIG sowie die damit in Verbindung stehenden Art. 59 Abs. 4-6 E-AIG betreffend Reisedokumente und Rückreisevisa.

- d) Neues Sanktionenregime (Art. 83 Abs. 9^{bis} und 9ter, Art. 84 Abs. 4, 4^{bis} und 5 AIG, Art. 120 Abs. 1 lit. h E-AIG sowie Art. 122d E-AIG)

Die Freiplatzaktion Zürich lehnt die in Art. 84 E-AIG explizit ausgeführten Erlöschensgründe ab, insbesondere aufgrund der grundsätzlichen Kritik am Heimatreiseverbot (vgl. vorgängig).

Überdies ist der vage Begriff des «Zwangs» in Art. 84 Abs. 4 lit. c E-AIG nicht genügend konkret: es besteht die Gefahr, dass er zu eng ausgelegt wird, und persönlichen und familiären Ausnahmesituationen ungenügend Rechnung trägt. Solche müssen eine Heimatreise aber weiterhin rechtfertigen können (vgl. oben zur Möglichkeit

von Heimatreisen in Ausnahmesituationen). Dass jeweils eine Prüfung der Gesamtumstände im Einzelfall notwendig ist, hielt auch das Bundesverwaltungsgericht in mehreren Entscheiden fest.⁵ Wird nur geprüft, ob die Person aus Zwang in die Heimat gereist ist und dies verneint wird, besteht die Gefahr, dass die vorläufige Aufnahme erlischt, obwohl der Wegweisungsvollzug nach wie vor unzulässig, unmöglich oder unzumutbar ist, was wiederum das Non-Refoulement-Gebot verletzen könnte.

Die Freiplatzaktion Zürich lehnt die Änderung von Art. 84 E-AIG ab und fordert dessen ersatzlose Streichung.

Die neu in Art. 83 E-AIG vorgesehenen Sperrfristen von drei Jahren für die erneute Erteilung einer vorläufigen Aufnahme sind scharf zu kritisieren.

Auch hier geht das SEM weit über den parlamentarischen Auftrag hinaus: Wiederum ist kein Handlungsbedarf ersichtlich. Bei Personen mit Status F handelt es sich regelmässig um schutzbedürftige und -berechtigte Personen. Wenn die Ursache ihrer Schutzberechtigung weggefallen ist – namentlich wegen einer Veränderung der Situation im Herkunftsland – kann ihr Status schon heute überprüft werden und ist die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme schon nach heutiger Rechtslage möglich. Die vorliegende Sperrfrist dürfte aber besonders Personen betreffen, deren Gefährdung im Herkunftsland (und damit auch deren Schutzbedürfnis in der Schweiz) weiterhin anhält. Diesen Personen muss auch zukünftig Schutz geboten werden, wenn sie darum ersuchen. Schon heute ist die Ursache für das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme kaum je Bössartigkeit oder Berechnung der betroffenen Personen, sondern schlicht Unwissen über die Folgen beispielsweise einer unbewilligten Auslandsreise. Dies kann mit mangelnden Erläuterungen von Behördenseite, Sprachschwierigkeiten, Missverständnissen oder schon nur der Verbreitung von Halbwahrheiten und Gerüchten zusammenhängen. In diesen Fällen wäre es stossend, offensichtlich schutzberechtigten Personen – beispielsweise aus Syrien, der afghanischen Provinz oder Somalia – die Wiedererteilung der vorläufigen Aufnahme zu verweigern: Sie können aufgrund der anhaltend prekären Situation in ihrem Herkunftsland nicht dauerhaft dorthin zurückkehren. Das bedeutet, sie werden in der Schweiz faktisch für drei Jahre in die Nothilfe gezwungen.

Dabei handelt es sich aber um Personen, die in den allermeisten Fällen längerfristig in der Schweiz bleiben werden. Wird der Vorschlag umgesetzt, werden diesen Personen während der drei Jahre faktisch ihre gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teil-

⁵Bundesverwaltungsgericht D-6253/2017, E. 8.2. mit Verweis auf D-1433/2013, E. 3.2., E-4193/2015, E. 4.4., E-1458/2015, E. 5.2.

habemöglichkeiten entzogen. Das bedeutet einerseits für die Betroffenen einen Stillstand ihrer Teilhabemöglichkeiten und führt andererseits zu unnötigen und nutzlosen Kosten für die öffentliche Hand.

Zudem ist die Regelung unverhältnismässig: Es ist kaum ein öffentliches Interesse ersichtlich (wie dargelegt eher das Gegenteil) und ein dreijähriger Nothilfebezug ist für die Betroffenen enorm belastend und gefährdet Menschen regelmässig unmittelbar in ihrer Existenz. Es besteht ein klares und offensichtliches Missverhältnis zwischen den privaten und den öffentlichen Interessen im vorliegenden Fall.

Es dürfte auch aus Perspektive von Art. 8 EMRK – unter dem Aspekt des Privatlebens – regelmässig unzulässig sein, eigentlich schutzbedürftigen und -berechtigten Personen diesen Schutz über die Dauer von drei Jahren zu verweigern, bedeutet diese Massnahme doch eine nahezu vollständige Sistierung ihres Privatlebens: Sie werden illegalisiert, können nicht am wirtschaftlichen und nur äusserst eingeschränkt am gesellschaftlichen Leben teilhaben. Gleichzeitig haben sie keine Möglichkeit, ihr Privatleben an einem anderen Ort zu leben. Die Regelung dürfte in diesem Sinne konventionswidrig sein und ihre Anwendung regelmässig zur Verletzung der Rechte der Betroffenen aus Art. 8 EMRK führen.

Damit droht auch vorliegend eine Verurteilung der Schweiz vor dem EGMR, respektive die Nicht-Anwendung der völkerrechtswidrigen Norm durch die Gerichte des Bundes.

Entsprechend fordert die Freiplatzaktion Zürich die ersatzlose Streichung der in Art. 83 E-AIG neu vorgesehenen Sperrfristen.

Auch die anderen vorgesehenen Änderungen im Sanktionsbereich (Bussen und Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa) werden von der Freiplatzaktion ausdrücklich abgelehnt.

Es besteht kein Regelungsbedarf betreffend die Bussen (Art. 120 Abs. 1 lit. h E-AIG), solche sind regelmässig ungerechtfertigt und ohnehin heute schon möglich.

Gleichzeitig ist die Verweigerung von Reisedokumenten und Rückreisevisen als Sanktion bei unbewilligten Reisen in andere Länder unnötig und im Übrigen nicht ausreichend konkret (Art. 122d AIG). Es sind zahlreiche Fälle denkbar, in welchen die Erteilung von Reisedokumenten und/oder Rückreisevisen aufgrund von höchstpersönlichen oder familiären Notfällen jedenfalls geboten wäre. Namentlich müssten auch in

diesem Sinne Ausnahmefälle vorgesehen und gesetzlich klar definiert werden. Dem SEM die vollständige Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall zu überlassen öffnet behördlicher Willkür Tür und Tor.

Die Freiplatzaktion fordert entsprechend die ersatzlose Streichung von Art. 120 Abs. 1 lit. h E-AIG und Art. 122d AIG.

3. Varia

- a) Bezug von Ergänzungsleistungen als Ausschlussgrund für den Familiennachzug (Art. 85c Abs. 1 lit. e E-AIG)

Die neue Regelung in Art. 85c AIG überträgt die bestehenden Bestimmungen von Art. 85 Abs. 7 und 8 AIG in einen eigenen Artikel. Obwohl bereits bestehendes Recht, ist erneut ausdrücklich zu betonen, dass der Ausschluss vom Familiennachzug wegen Bezug von Ergänzungsleistungen gegen die EMRK verstösst. Gemäss ständiger und gefestigter Rechtsprechung des Bundesgerichts stellen Ergänzungsleistungen keine Sozialhilfeleistungen dar.⁶ Ergänzungsleistungen werden – wie der Name schon sagt – in Ergänzung zu sozialversicherungsrechtlichen Leistungen ausgeschüttet. Auf sie besteht ein begründeter Anspruch. Durch die Regelung werden krankheitsbedingt arbeitsunfähige Personen oder Personen über dem Rentenalter, deren Renten zur Deckung der Lebenshaltungskosten nicht reichen, permanent von der Möglichkeit des Familiennachzugs ausgeschlossen. Das ist unter Art. 8 EMRK unzulässig und verletzt im Übrigen sowohl das verfassungs- als auch das völkerrechtliche Diskriminierungsverbot aus Art. 14 EMRK.

Die Freiplatzaktion fordert entsprechend die ersatzlose Streichung von Art. 85c Abs. 1 lit. e E-AIG.

- b) Ausschluss von selbstständiger Erwerbstätigkeit für Personen mit Asyl (Art. 61 Abs. 1 E-AsylG)

⁶Urteil des Bundesgerichts 2C_448/2007 vom 20. Februar 2008, E. 3.4 mit Hinweisen. Insbesondere stellt das Gericht folgendes fest: «(...) Vielmehr zählen sowohl die Ergänzungsleistungen als auch die Krankenkassenprämienverbilligungen zu den beitragsunabhängigen Sonderleistungen der Sozialversicherung, die vom Begriff der "öffentlichen Wohltätigkeit" im Sinne von Art. 10 Abs. 1 lit. d ANAG nicht erfasst werden. (...)».

In Art. 61 Abs. 1 E-AsylG soll neu nur noch die unselbständige Erwerbstätigkeitsmöglichkeit von anerkannten Flüchtlingen mit Asyl, vorläufiger Aufnahme oder rechtskräftiger Landesverweisung genannt werden.

Die vorgeschlagene Änderung von Art. 61 Abs. 1 E-AsylG wird im erläuternden Bericht nur äusserst summarisch begründet: «Neu soll auf Gesetzesstufe konkretisiert werden, dass es sich bei der Erwerbstätigkeit, die die betroffenen Personen ausüben können, um eine unselbstständige Erwerbstätigkeit handelt.»⁷

Dabei muss es sich um einen Fehler in der Begründung handeln. Im heute geltenden Artikel werden anerkannte Flüchtlinge generell zu «Erwerbstätigkeit» zugelassen. Dieser Begriff erfasst sowohl die unselbständige als auch die selbständige Tätigkeit. Beabsichtigt das SEM tatsächlich, anerkannten Flüchtlingen nur noch eine unselbstständige Erwerbstätigkeit zu erlauben, wäre das im Kontext der parlamentarischen Aufträge geradezu abenteuerlich: Das Parlament hat den Bundesrat beauftragt *Personen mit F-Status den Kantonswechsel zwecks Erwerbstätigkeit zu erleichtern*. In keiner Weise wurde irgendwo verlangt, man solle die Erwerbsmöglichkeiten von anerkannten Flüchtlingen einschränken. Das wäre auch unsinnig: es besteht keinerlei öffentliches Interesse daran, die bisherige Regelung, dass die in Art. 61 AsylG genannten Gruppen jede Form der Erwerbstätigkeit wahrnehmen können, zu ändern. Damit würden unnötig und proaktiv Personen in die Sozialhilfe gedrängt, die im Rahmen einer selbstständigen Erwerbstätigkeit für ihren Lebensunterhalt aufkommen. Niemand hat ein Interesse daran, diese Erwerbsmöglichkeiten für anerkannte Flüchtlinge zu verbieten: Die betroffenen Personen würden an ihrer wirtschaftlichen Teilhabe gehindert und die öffentliche Hand müsste höhere Sozialhilfekosten gewärtigen.

Handelt es sich nicht um ein Versehen, so ist unerklärlich, wie das SEM dazu kommt, eine solche Änderung vorzuschlagen und diese Änderung noch dazu im erläuternden Bericht inhaltlich kaum zu begründen.

Eine solche Änderung wäre denn auch aus völkerrechtlicher Perspektive unhaltbar. Namentlich wäre die Einschränkung auf selbstständige Erwerbstätigkeit nicht vereinbar mit Art. 18 der Genfer Flüchtlingskonvention:

«Die vertragsschliessenden Staaten gewähren den Flüchtlingen, die sich ordnungsgemäss auf ihrem Gebiet aufhalten, in Bezug auf die selbständige Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft, Industrie, im Gewerbe und Handel sowie die Gründung von Handels— oder Industriefirmen

⁷Vgl. S. 18 des erläuternden Berichts.

eine möglichst günstige Behandlung, die jedenfalls nicht ungünstiger sein darf als die unter den gleichen Umständen Ausländern im allgemeinen gewährte Behandlung.»

Gemäss den Regelungen des AIG können aufenthaltsberechtigte Ausländer*innen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen werden. Im Fall der Zulassung dürfen sie die selbständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben (Art. 38 Abs. 2 AIG). Anerkannte Flüchtlinge schlechter zu stellen als andere Ausländer*innen mit Aufenthaltsbewilligung würde sowohl dem Gebot der möglichst günstigen Behandlung gemäss Flüchtlingskonvention als auch den Zielen der Integrationsagenda widersprechen.

Sollte an der Änderung festgehalten werden, droht – wie vorgängig im Rahmen des Kantonswechsels für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge dargelegt – eine Normkollision zwischen Bundesrecht und Flüchtlingskonvention: Das Bundesgericht müsste der völkerrechtswidrigen Bestimmung des Bundesrechts die Anwendung verweigern.

Im Gesamtkontext der Änderungen entsteht der Eindruck, dass es sich bei der Änderung von Art. 61 E-AsylG respektive der diesbezüglichen und oben zitierten Begründung im erläuternden Bericht um ein Versehen des Bundesrats handelt (insbesondere im Kontext von Art. 85a E-AIG).

Sollte keine Einschränkung beabsichtigt sein, sondern eine Präzisierung dahingehend, dass die im Artikel genannten Bedingungen nur die unselbständige Erwerbstätigkeit betreffen, müsste die Möglichkeit der selbständigen Erwerbstätigkeit noch zusätzlich explizit erwähnt werden. Allenfalls wäre die Formulierung an diejenige von Art. 85a E-AIG anzugleichen.

<p>Vor diesem Hintergrund fordert die Freiplatzaktion die Korrektur des Versehens in der Begründung und die explizite Erwähnung der Möglichkeit selbstständiger Erwerbstätigkeit. Andernfalls wäre Art. 61 Abs. 1 E-AsylG ersatzlos zu streichen.</p>



frei-denken.ch

Freidenker-Vereinigung der Schweiz

libre-pensee.ch

Association Suisse des Libres Penseurs

libero-pensiero.ch

Associazione Svizzera dei Liberi Pensatori

Für Fragen oder Rückmeldungen:

Valentin Abgottspon

Vizepräsident der Freidenker-Vereinigung der Schweiz

Verantwortlicher Ressort Politik

valentin.abgottspon@frei-denken.ch

+41 78 671 08 03

Postanschrift: Freidenker-Vereinigung der Schweiz, 3000 Bern

Lyss, 22. November 2019

An: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch (per E-Mail)

Vernehmlassungsantwort

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

[betr. Motion 18.3002 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates //
Motion 15.3953 von Nationalrat Gerhard Pfister]

Angaben zum Absender dieser Vernehmlassungsantwort:

Die **Freidenker-Vereinigung der Schweiz** mit ihren Kantonalsektionen setzt sich ein für die Belange der konfessionsfreien, religionsungebundenen Menschen in der Schweiz. Wir treten für eine Trennung von Staat und Religionsgemeinschaften ein, kämpfen für die Einhaltung der Menschenrechte und setzen uns für eine offene, pluralistische, tolerante Gesellschaft ein. Insbesondere die Frage der generellen Einschränkung von Reisen ins Ausland (Drittland, nicht Herkunfts- oder Heimatland) betrifft Kernbereiche unserer Tätigkeiten sowie allgemeine Fragen bezüglich Menschenrechte, deshalb nehmen wir Stellung in dieser Vernehmlassung.

Wir begrüssen die punktuellen Anpassungen im Gesetzesentwurf, welche dazu führen sollen, die höchsten Hürden bei der Arbeitsmarktintegration für Personen zu beseitigen, die längerfristig in der Schweiz bleiben. Zu diesen Vorschlägen, also die Umsetzung der **Motion 18.3002** der Staatspolitischen Kommission des Ständerates **äussern wir uns nicht detaillierter**.

Dem Kernanliegen der Motion 15.3953 von Nationalrat Gerhard Pfister wird im vorliegenden Entwurf Rechnung getragen und es wird umsichtig erläutert, wie und wieso das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) verändert werden soll und welche Details auf Stufe Verordnung zu lösen sein werden. Bei der Umsetzung der

Motion 15.3953 wird unserer Ansicht nach eine wichtige Ausnahme nicht beachtet und nirgends berücksichtigt:

Unserer Meinung nach soll es auch **für vorläufig aufgenommene Personen, für asylsuchende sowie schutzbedürftige Personen in ganz speziellen Ausnahmefällen möglich sein, eine Reise in ein sicheres Drittland zu unternehmen**, in welchem ein funktionierender Rechtsstaat besteht. Es geht uns um Fälle, in welchen eine Reiseerlaubnis insbesondere aus politischen Gründen erteilt werden soll, aus Gründen der Wirkung und Auswirkung, welche vorläufig aufgenommene Personen auf unsere Gesellschaft und die öffentliche Diskussion haben können und sollen. Als Beispiel führen wir hier den Fall von Herrn Kacem El Ghazzali an. Herr El Ghazzali lebt heute in der Schweiz und hat inzwischen die schweizerische Staatsbürgerschaft erhalten. Er schreibt regelmässig (beispielsweise für die NZZ) Zeitungsbeiträge, engagiert sich politisch und gesellschaftlich und darf als relevanter Intellektueller gelten. Herr El Ghazzali ist heute beispielsweise auch Repräsentant der NGO «Humanists International» bei den Vereinten Nationen in Genf. Während seines laufenden Asylverfahrens in der Schweiz konnte er aufgrund der behördlichen Praxis mehreren Einladungen ins Ausland nicht Folge leisten. So musste er beispielsweise im März 2012 eine Einladung vom italienischen Parlament oder im April 2013 eine Einladung vom Oslo Freedom Forum in Norwegen ausschlagen. Er hätte an diesen und anderen Anlässen zu seinem eigenen Fall und seiner Lebensgeschichte gesprochen. Aber auch zur Situation der Menschenrechte, Meinungsäusserungsfreiheit, Pressefreiheit usw. in Marokko im Speziellen, aber auch weltweit. Es ist bedauerlich, dass gerade solche Menschen, welche Verfolgung erlebt haben und erleben, und unseren gesellschaftlichen Diskurs bereichern können, an der Teilhabe am Meinungsbildungsprozess gehindert werden. Unserer Einschätzung nach müsste der Bundesrat auf Verordnungsebene ermöglichen und vorsehen, dass gerade in solchen Fällen Reisen *ins sichere Ausland* möglich werden. Die Geschichte vieler dieser Menschen sowie ihre Ideen verdienen es, angehört zu werden. Für Menschen, welche diese Kriterien erfüllen, soll es nicht bloss möglich sein, sich innerhalb der Schweiz zu bewegen und Gehör zu verschaffen, sondern beispielsweise auf Einladungen von Universitäten oder NGOS usw. auch im Ausland sprechen und diskutieren zu dürfen.

[Anstelle von vielen Belegen hier der Hinweis auf Wikipediaartikel
de: https://de.wikipedia.org/wiki/Kacem_El_Ghazzali
en: https://en.wikipedia.org/wiki/Kacem_El_Ghazzali]

Begründung, Erwägungen und Details

Das Beispiel von Herrn El Ghazzali macht klar, dass es wohl eine verpasste Gelegenheit ist, wenn beispielsweise säkulare Aktivistinnen oder Aktivisten nicht einmal eine Einladung von renommierten Institutionen für eine Vortragsreise in einem sicheren Drittland (wie Deutschland, Frankreich, Norwegen oder Schweden) annehmen dürfen.

Im aktuellen Entwurf ist vorgesehen, dass auch vorläufig aufgenommene Personen, asylsuchende sowie schutzbedürftige Personen nur eine Genehmigung für eine Auslandsreise erhalten, falls diese Reise

«...für die Durchführung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens insbesondere zum Vollzug der Wegweisung geboten ist (z.B. zur Papierbeschaffung zwecks Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat, Art. 59e Abs. 2 E-AIG)...»

Wir regen eine Ergänzung der Verordnung vor, damit genau solche Fälle, wie wir ihn oben erwähnen, zu einer Reiseerlaubnis führen können. Die Umsetzung der Motion Pfister gibt es ohne Weiteres her, für diese speziellen Fälle auf Ebene der Verordnung Ausnahmen vorzusehen. Wie im erläuternden Bericht zur Vernehmlassung geschrieben, sollen ja die heute geltenden Verordnungsbestimmungen einer kritischen Prüfung unterzogen werden:

Es ist angebracht, die **Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV), SR 143.5, Artikel 9 «Reisegründe»** entsprechend zu ergänzen.

Der Absatz 1 des Artikels 9 lautet aktuell:

«Art. 9 Reisegründe

1 Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen können vom SEM ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum erhalten:

1. bei schwerer Krankheit oder beim Tod von Familienangehörigen;
2. zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten;
3. zum Zweck von grenzüberschreitenden Reisen, die vom Schul- oder Ausbildungsbetrieb, den die gesuchstellende Person bis zu ihrer Mündigkeit oder bis zum ordentlichen Abschluss ihrer Ausbildung besucht, vorgeschrieben sind;
4. zum Zweck der aktiven Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen im Ausland. [...]

Aktuell werden also beispielsweise «höchstpersönliche Angelegenheiten» oder «Schul- oder Kulturanlässe» erwähnt. Diese Gründe, eher persönlicher Natur bzw. die Ausbildung der gesuchstellenden Person betreffend, erwähnen zwar explizit «Kulturanlässe im Ausland». Die aktuelle Umsetzung hat aber gezeigt, dass gerade politisch aktive vorläufig Aufgenommene keine Reisegenehmigung erhalten haben. Die Verordnung und die Praxis der Behörden ist im Sinne unserer Anregung anzupassen. Diese aufzunehmen in die Verordnung bzw. in die Praxis der Behörden steht in keinerlei Widerspruch zur Motion 15.3953 von Nationalrat Gerhard Pfister.

Zusammenfassend direkt Bezug nehmend auf folgenden Abschnitt:

*«Neben der eigentlichen Umsetzung der Motion Pfister sollen im AIG neu auch **Regelungen für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen verankert werden (Art. 59e E-AIG).** Reisen in diese Staaten sollen grundsätzlich ausgeschlossen sein. **Der Bundesrat legt auf Verordnungsstufe fest, unter welchen eingeschränkten Voraussetzungen solche Reisen von vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen im Einzelfall und ausnahmsweise aus besonderen persönlichen Gründen bewilligt werden können.** Die heute geltenden Verordnungsbestimmungen zu den Reisegründen werden entsprechend überprüft.*

Asylsuchenden Personen im Besonderen soll eine Reise in einen Drittstaat nur noch dann bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens insbesondere für die Durchführbarkeit der Wegweisung notwendig ist (z.B. zur Papierbeschaffung auf einer ausländischen Vertretung in einem Nachbarstaat der Schweiz, Art. 59e Abs. 2 E-AIG).»

Der Bundesrat soll nicht nur «besondere persönliche Gründe» in der Verordnung berücksichtigen, sondern einen ausreichenden Reisegrund in andere Staaten als die Heimat- oder Herkunftsstaaten sollen auch im weiteren Sinne **politische Gründe** wie oben beschrieben darstellen. **Es soll insbesondere Menschenrechtsaktivistinnen und Menschenrechtsaktivisten auch während der vorläufigen Aufnahme in Ausnahmefällen möglich sein, Einladungen beispielsweise an Universitäten im Ausland annehmen zu dürfen.** Wir finden, dass die aktuelle Regelung viele Chancen verstreichen lässt, dass

Personen im Asylverfahren positiv für die Menschenrechte und die politische Diskussion tätig sein können, und zwar über unsere Landesgrenzen hinaus. Gerade der Schweiz, mit ihrer humanitären Tradition und ihrem Engagement für die Menschenrechte, sowie als Sitz des UNO-Menschenrechtsrates, stünde es gut an, solches Engagement zu ermöglichen und nicht etwa – wie aus aktuellem Entwurf herauszulesen ist – komplett zu verunmöglichen.

Für die Freidenker-Vereinigung der Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Abgottspon' with a stylized flourish at the end.

Valentin Abgottspon, Verantwortlicher Ressort Politik

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

28.10.2019

Vernehmlassungsantwort

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, organisiert in 26 Kantonalsektionen und vier Fachgruppen, vertritt als der grösste gastgewerbliche Arbeitgeberverband für Hotellerie und Restauration rund 20'000 Mitglieder (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) aus allen Landesgegenden.

Gerne nimmt GastroSuisse im Folgenden Stellung zu den vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) betreffend **die Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme** (Umsetzung der Motion 18.3002 «Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates).

I. Allgemeine Würdigung

GastroSuisse begrüsst die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit. Das Gastgewerbe gilt als wichtige Erwerbsbranche für vorläufig Aufgenommene. Gut ein Drittel der Erwerbstätigen aus dieser Gruppe sind in dieser Branche beschäftigt. Damit stellt das Gastgewerbe einen wichtigen Pfeiler des schweizerischen Integrationssystems dar.

Der Verband für Hotellerie und Restauration unterstützt die Bestrebungen, die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Integration und finanzielle Selbstständigkeit von vorläufig Aufgenommenen zu verbessern. Ein flexiblerer Kantonswechsel (gemäss Art. 85b Abs. 3 E-AIG) erhöht deren Chancen für eine langfristige Arbeitsmarktintegration. Damit erschliesst sich dem Gastgewerbe ein grösserer Kreis an Arbeitskräften, die oftmals länderspezifische gastronomische Vorkenntnisse mitbringen und qualifiziert sind.

II. Notwendige Anpassungen

GastroSuisse begrüsst, dass vorläufig Aufgenommene nicht nur bei einem bestehenden Arbeitsverhältnis, sondern auch zwecks einer beruflichen Grundbildung einen Anspruch auf Kantonswechsel geltend machen können. Jedoch ist sicherzustellen, dass dies auch im Rahmen eines [RIESCO-Lehrgangs Gastronomie](#) möglich ist. Somit würde nicht nur die Integration und Arbeitsmarktfähigkeit der vorläufig Aufgenommenen gefördert, sondern auch der Pool an gut ausgebildeten Arbeitskräften gestärkt.

Darüber hinaus sollten Massnahmen geprüft werden, wie arbeitsfähige und -suchende vorläufig Aufgenommene besser in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Diese Gruppe weist eine hohe Sozialhilfequote auf. Wie der erläuternde Bericht zur Vernehmlassung (z.B. S. 4) darlegt, sind viele Arbeitgeber zu wenig über den Status „Vorläufige Aufnahme“ informiert. Manche potentielle Arbeitgeber gehen davon aus, dass sich jene nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten, was zu einer Zurückhaltung der Arbeitgeber führen kann. Der Vorschlag, dem durch eine Änderung der Bezeichnung „Vorläufige Aufnahme“ entgegenzuwirken, wurde verworfen. Gerne ersuchen wir Sie, andere Massnahmen zur Aufklärung der Arbeitgeber über den Status „Vorläufige Aufnahme“ zu prüfen.

III. Exkurs: Integrative Wirkung trägt zur hohen Arbeitslosigkeit in der Branche bei.

Seit dem 1. Juli 2018 sind Arbeitgeber verpflichtet, zu besetzende Stellen in Berufsarten, in denen die Arbeitslosenquote einen Schwellenwert von 8 % (5 % ab 2020) erreicht oder übersteigt, den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu melden. Die Stellenmeldepflicht gilt für die meisten gastgewerblichen Berufsarten (z.B. Service-, Küchenpersonal). In den gastgewerblichen Berufen herrscht insbesondere deshalb eine vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit, weil die Branche auf dem Arbeitsmarkt eine grosse integrative Wirkung entfaltet. Dies betrifft beispielsweise branchenfremde Personen, welche auf der Suche nach einer Stelle in ihrem erlernten Tätigkeitsbereich als Überbrückung eine temporäre Stelle im Gastgewerbe antraten.

Im Rahmen der Umsetzung von Art. 121a Bundesverfassung (Steuerung der Zuwanderung) wurde auch als eine der Massnahmen beschlossen, dass die Sozialhilfebehörden alle stellensuchenden anerkannten Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Personen der öffentlichen Arbeitsvermittlung (RAV) melden. Im Sinne einer effektiveren Ausschöpfung von vorhandenem Arbeitskräftepotenzial begrüsst GastroSuisse diesen Schritt. Jedoch ist es GastroSuisse ein Anliegen, dass die Integration und verbesserte Arbeitsmarktfähigkeit vorläufig Aufgenommener nicht zu einer weiteren Verfälschung der Arbeitslosenstatistik führt. Daher wäre es wünschenswert, wenn die vorläufig Aufgenommenen nicht von der Arbeitslosenstatistik erfasst werden, oder für Branchen mit einer hohen integrativen Wirkung ein höherer Schwellenwert gelten würde.

IV. Résumé

Insgesamt **begrüss**t GastroSuisse weitere Anstrengungen, um mehr **vorläufig Aufgenommene in den Arbeitsmarkt zu integrieren**. Mit einer betriebsfreundlichen Umsetzung der vorgesehenen Änderungen sind wir überzeugt, dass das Gastgewerbe seine Funktion als Integrationsmotor zukünftig noch stärker wahrnehmen wird.

GastroSuisse nimmt **keine Stellung zu den Änderungen des AIG betreffend die Einschränkungen für Reisen ins Ausland** (Umsetzung der Motion 15.3953 „Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene“ von Nationalrat Gerhard Pfister).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, Stellung nehmen zu dürfen, und die Berücksichtigung der Haltung von GastroSuisse.

Freundliche Grüsse

GastroSuisse



Casimir Platzer
Präsident



Daniel Borner
Direktor

GastroSuisse

Für Hotellerie und Restauration
Pour l'Hôtellerie et la Restauration
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Wirtschaftspolitik

Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich
T +41 44 377 53 52 | F +41 44 377 55 82
wipo@gastrosuisse.ch | www.gastrosuisse.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern-Wabern

Per E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

20. November 2019

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) – Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme – und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die Grünliberalen fordern schon seit Längerem eine Anpassung des Status der vorläufigen Aufnahme für diejenigen Personen, die längerfristig in der Schweiz bleiben, weil die Rückkehr in ihr Heimatland voraussichtlich für längere Zeit nicht möglich ist, beispielweise wegen eines andauernden Bürgerkriegs. Die Vorlage des Bundesrates beschränkt sich demgegenüber auf eine punktuelle Massnahme, welche die Hürden für die Integration in den Arbeitsmarkt für diese Personengruppe etwas senken würde. Als Schritt in die richtige Richtung ist das zu begrüssen, es bleibt aber hinter den notwendigen grundsätzlichen Massnahmen zurück. Nicht einverstanden sind die Grünliberalen mit dem Verzicht auf die Bezeichnung „vorläufige Aufnahme“. Diese steht einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration im Weg.

Das Verbot von Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat einer vorläufig aufgenommenen Person oder in einen Drittstaat ist angesichts der schon heute bestehenden Bewilligungspflicht für Auslandsreisen unnötig. Die Grünliberalen opponieren aber nicht dagegen, dies aus Rücksicht auf die vergleichbaren Regeln, die das Parlament Ende 2018 für anerkannte Flüchtlinge beschlossen hat.

Detailfragen sind auf Verordnungsstufe zu regeln. Auf detaillierte Regelungen auf Gesetzesstufe ist im Sinne einer effizienten Rechtsanwendung zu verzichten.

Vorbemerkung: Keine Detailregelungen auf Gesetzesstufe

Im erläuternden Bericht wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass weiterführende Definitionen bereits auf Verordnungsstufe enthalten seien, aber im Interesse der Rechtssicherheit oder der Transparenz auch auf Gesetzesstufe ausdrücklich festgehalten werden sollen (z.B. Art. 59 VE-AIG: Ausstellung von Reisedokumenten und von Rückreisevisa). Die Grünliberalen lehnen diese Vorgehensweise ab und sehen keinen Anlass, Detailfragen auf formeller Gesetzesstufe zu regeln. Sie legt den rechtsanwendenden Behörden ein enges Korsett an und zeugt von einem mangelnden Vertrauen in die Justiz. Auch ist nicht erkennbar, inwiefern die Rechtssicherheit dadurch

wesentlich erhöht wird. Auf der anderen Seite wird es dadurch schwieriger, der Einzelfallgerechtigkeit hinreichend Rechnung zu tragen. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die Regelung von Details auf formeller Gesetzesstufe und die damit einhergehende zunehmende Einschränkung des Ermessens einen enormen Auslegungsaufwand bei den Gerichten verursacht.

Beurteilung der Vorlage

Schutzbedürftige Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, aber nicht in ihr Heimatland zurückgeschickt werden können, werden heute unter dem Status der vorläufigen Aufnahme in der Schweiz aufgenommen. Dieser wird allerdings den konkreten Gegebenheiten nicht gerecht, wenn die schutzbedürftige Person voraussichtlich für längere Zeit in der Schweiz bleiben wird, beispielsweise wegen eines andauernden Bürgerkriegs. Die Grünliberalen haben daher die Motion der staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) unterstützt, welche den Ersatz des Status erlangt (17.3270). An seine Stelle soll ein neuer Status der „Schutzgewährung“ treten, welcher der besonderen Situation dieser Personengruppe besser Rechnung trägt. Damit würden insbesondere die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert und die Sozialhilfeabhängigkeit reduziert. Als Grundlage soll dabei die Variante 2 gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016 dienen. Aus Sicht der Grünliberalen wäre die Schaffung eines solchen neuen Status nach wie vor die beste Lösung.

Da der Ständerat diese Motion leider abgelehnt hat, haben die Grünliberalen die Motion der SPK-S unterstützt, welche zumindest punktuelle Anpassungen des Statuts der vorläufigen Aufnahme verlangt (18.3002). Der vorliegende Vorentwurf des Bundesrates dient der Umsetzung dieser Motion, was die Grünliberalen begrüßen. Es ist richtig, dass ein Anspruch auf Kantonswechsel geschaffen wird, wenn die vorläufig aufgenommene Person ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig ist oder eine berufliche Grundausbildung absolviert. Dadurch werden Hürden für die Arbeitsmarktintegration beseitigt. Nicht einverstanden sind die Grünliberalen hingegen mit dem Verzicht auf die Änderung der Bezeichnung „vorläufige Aufnahme“. Diese steht einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration im Weg. Es trifft zwar zu, dass sich diese Bezeichnung im Migrationsrecht etabliert hat, doch spricht das nicht gegen eine Änderung. Die Schweiz ist als Teil des europäischen Asylraums regelmässig mit neuen Begrifflichkeiten konfrontiert. Die Grünliberalen fordern den Bundesrat daher auf, eine neue Bezeichnung vorzuschlagen (z.B. Status „Schutzgewährung“).

Der Bundesrat schlägt weiter vor, ein Reiseverbot für Asylsuchende sowie für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat im Gesetz zu verankern. Ausnahmen sollen zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise bewilligt werden können. Zudem soll für die gleiche Personengruppe ein Reiseverbot in andere Staaten eingeführt werden. Ausnahmebewilligungen sind möglich, so etwa wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Diese Anpassungen sind angesichts der schon heute bestehenden Bewilligungspflicht für Auslandsreisen unnötig (vgl. Art. 9 RDV). Die Grünliberalen opponieren aber nicht dagegen, dies aus Rücksicht auf die vergleichbaren Regeln, die das Parlament Ende 2018 für anerkannte Flüchtlinge beschlossen hat.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge. Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unsere zuständigen Fraktionsmitglieder, Nationalrätin Tiana Moser und Nationalrat Beat Flach, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion



T +41 31 3266607
E gaelle.lapique@gruene.ch

Département fédéral de justice
et police (DFJP)
3003 Bern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 22 novembre 2019

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) ; restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire ; consultation

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions d'avoir sollicité la position des VERTS suisses sur l'objet cité en titre.

Les VERTS rejettent avec fermeté les durcissements démesurés et dénués de sens prévus dans ce projet en matière d'interdiction de voyager pour les personnes admises à titre provisoire. Ces restrictions vont trop loin et ne sont pas conciliables avec les droits fondamentaux des personnes concernées.

Au vu du caractère déjà très restrictif de la réglementation actuelle, il n'est pas nécessaire de légiférer pour introduire des durcissements supplémentaires – point de vue que partage d'ailleurs le Conseil fédéral dans sa prise de position au sujet de la motion Pfister 15.3953. De plus, l'avant-projet va nettement au-delà du mandat du Parlement, en particulier au sujet de l'interdiction de se rendre dans des pays tiers : aucun intérêt public ne peut justifier un durcissement d'une telle ampleur. Cela reviendrait à enfermer sur le petit territoire suisse des personnes ayant droit à une protection pour la plupart sur le long terme. De plus, ces interdictions de voyager vont à l'encontre des développements de l'UE allant vers un ajustement du statut de protection des personnes réfugiées et des autres personnes à protéger.

Pour les VERTS, les restrictions *actuelles* de la liberté de voyager des personnes admises à titre provisoire sont déjà injustifiées et devraient être supprimées.

En résumé, les VERTS rejoignent les critiques émises par l'OSAR dans sa prise de position détaillée et demandent que les nouveaux articles 59d et 59e soient supprimés de l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration. Ils rejettent également les sanctions disproportionnées prévues en cas de voyage non autorisé.

Amélioration du statut de l'admission provisoire

Les VERTS saluent par contre les quelques améliorations proposées en matière d'intégration des admis-e-s provisoires, comme celles portant sur le changement de canton. Mais ces propositions restent toutefois largement insuffisantes. Car rappelons-le : l'expérience montre que les personnes admises à titre provisoire restent la plupart du temps à long terme en Suisse. Elles ont donc, tout comme la société dans son ensemble, intérêt à une intégration rapide et durable dans le monde du travail, notamment. Ainsi, des mesures beaucoup plus ambitieuses sont nécessaires pour améliorer la situation des admis-e-s provisoires ([voir notamment les propositions formulées par la CSIAS en janvier 2017](#)).

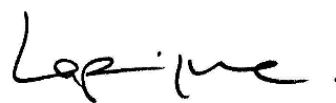
De même, les VERTS regrettent fortement qu'il ait été renoncé à une nouvelle appellation de l'admission provisoire. Il semble pourtant exister un large consensus pour s'éloigner de l'appellation trompeuse de « provisoire » et pouvant prêter à confusion auprès d'employeurs potentiels. Il faudrait ainsi impérativement un nom positif, qui exprime que les personnes concernées ont besoin de protection en Suisse et que la plupart y restent à long terme. Finalement, une intégration réussie nécessiterait aussi un assouplissement des conditions du regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire.

Nous vous remercions de l'accueil que vous réserverez à cette prise de position et restons à votre disposition pour toute question ou information complémentaire.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, à l'expression de notre haute considération.



Balthasar Glättli
Président du groupe parlementaire



Gaëlle Lapique
Secrétaire générale adjointe

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Zur Änderung von Art. 21 Abs. 3 zweiter Satz E-AIG

Geltende Bestimmung	Vorschlag EJPD	Vorschlag HEKS: einverstanden mit Vorschlag BR
<p>³ Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss können in Abweichung von Absatz 1 zugelassen werden, wenn ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Sie werden für eine Dauer von sechs Monaten nach dem Abschluss ihrer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz vorläufig zugelassen, um eine entsprechende Erwerbstätigkeit zu finden.</p>	<p>³ Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss können in Abweichung von Absatz 1 zugelassen werden, wenn ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Sie werden für eine Dauer von sechs Monaten nach dem Abschluss ihrer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz vorläufig zugelassen, um eine entsprechende Erwerbstätigkeit zu finden.</p>	<p>³ Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss können in Abweichung von Absatz 1 zugelassen werden, wenn ihre Erwerbstätigkeit von hohem wissenschaftlichem oder wirtschaftlichem Interesse ist. Sie werden für eine Dauer von sechs Monaten nach dem Abschluss ihrer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz vorläufig zugelassen, um eine entsprechende Erwerbstätigkeit zu finden.</p>
<p>Begründung HEKS:</p> <p>Dieser Artikel behandelt den sog. Inländervorrang. Die in Abs. 2 genannten inländischen ArbeitnehmerInnen sollen vor allen anderen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Eine Ausnahme zum Inländervorrang wird in Abs. 3 geregelt. Demgemäss dürfen ausländische Personen mit einem schweizerischen Hochschulabschluss während sechs Monate zwecks Stellensuche in der Schweiz bleiben. Die Revision dieser Bestimmung betrifft lediglich ein Wort: Für die Gruppe von schweizerischen HochschulabsolventInnen wird das Adjektiv «<i>vorläufig</i>» aus dem Gesetzeswortlaut gestrichen.</p> <p>Diese Streichung wirkt sich auf die Zielgruppe nicht aus, weil sie als gut Qualifizierte es ohnehin leicht(er) haben, eine Stelle unabhängig ihrer Herkunft und sprachlichen Kenntnissen zu finden. HEKS wendet nichts gegen diese Streichung ein, vermisst aber die Streichung des Adjektivs andernorts; nämlich beim Status der vorläufigen Aufnahme, eigentliches Thema der vorliegenden Vernehmlassung.</p>		

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1



Gemäss erläuterndem Bericht zur Vernehmlassung entspricht der vorgelegte Gesetzesentwurf den Forderungen der Motion 18.3002 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (Motion der SPK-S). Die Motion verlangte jedoch punktuelle Anpassungen beim Status der vorläufigen Aufnahme, um die höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration für Personen zu beseitigen, die längerfristig in der Schweiz bleiben. Insbesondere wollte die Motion eine Änderung der Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» überprüft haben. Gerade die Bezeichnung «vorläufig» stellt erwiesenermassen die grösste Hürde für die Arbeitsmarktintegration der betroffenen Personengruppe der «vorläufig Aufgenommenen» dar. HEKS kritisiert, dass die vorläufige Aufnahme keine neue Bezeichnung erhalten soll. Es braucht eine neue Bezeichnung, die zum Ausdruck bringt, dass diese Personen eine Daseinsberechtigung in der Schweiz haben und dass ihnen ein ungehinderter Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden muss.

Zu den Änderungen von Art. 59d E-AIG Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat und

Art. 59e E-AIG Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in andere Staaten

Vorschlag EJPD	Vorschlag HEKS
<p>Art. 59d E-AIG</p> <p>¹ Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt.</p> <p>² Das SEM kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligen, wenn dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise notwendig ist. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen.</p> <p>³ Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt Artikel 59c.</p>	<p>Art. 59d E-AIG</p> <p>¹ Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt.</p> <p>² Das SEM kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligen, wenn dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise notwendig ist. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen.</p> <p>³ Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt Artikel 59c.</p>
	Eventualiter:
	Art. 59d E-AIG

	<p>¹ Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt.</p> <p>² Das SEM kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligen, wenn</p> <ul style="list-style-type: none"> a. dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise notwendig ist; b. bei schwerer Krankheit oder beim Tod von Familienangehörigen; c. zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten; <p>Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen.</p> <p>³ Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt Artikel 59c.</p>
<p>Art. 59e E-AIG</p> <p>¹ Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in einen Staat, der nicht ihr Heimat- oder Herkunftsstaat ist, untersagt.</p> <p>² Das SEM kann einer asylsuchenden Person ausnahmsweise eine Reise nach Absatz 1 bewilligen, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist.</p> <p>³ Es kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person ausnahmsweise eine Reise nach Absatz 1 bewilligen, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen. Hat jedoch das SEM ein Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 zweiter Satz vorgesehen, so kann es einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person eine Reise nach Absatz 1 nur bewilligen, wenn dafür wichtige Gründe vorliegen (Art. 59c Abs. 2).</p>	<p>Art. 59e E-AIG</p> <p>¹ Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in einen Staat, der nicht ihr Heimat- oder Herkunftsstaat ist, untersagt.</p> <p>² Das SEM kann einer asylsuchenden Person ausnahmsweise eine Reise nach Absatz 1 bewilligen, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen.</p> <p>³ Es kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person ausnahmsweise eine Reise nach Absatz 1 bewilligen, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen. Hat jedoch das SEM ein Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 zweiter Satz vorgesehen, so kann es einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person eine Reise nach Absatz 1 nur bewilligen, wenn dafür wichtige Gründe vorliegen (Art. 59c Abs. 2).</p>

⁴ Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt Artikel 59c.

⁴ ~~Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt Artikel 59c.~~

Begründung HEKS:

Bereits bei der Vernehmlassung zu Art. 59c war HEKS mit dem vorgesehenen Grundsatz einverstanden, wonach vorläufig Aufgenommenen, Schutzbedürftigen und Asylsuchenden im Grundsatz ein Reiseverbot in ihr Heimat- oder Herkunftsland auferlegt wird. HEKS lehnt hingegen die starke Einschränkung bzgl. Ausnahmegewilligungen sowie die Ausweitung des Reiseverbots auf andere Länder dezidiert ab. Ein solches allgemeingültiges Reiseverbot rechtfertigt sich lediglich gegenüber asylsuchenden Personen während ihres laufenden Verfahrens aus verfahrensökonomischer Sicht. Doch auch in diesen Fällen müssen Ausnahmegewilligungen möglich bleiben. Die Bewegungsfreiheit ist Teil der persönlichen Freiheit, welche durch Art. 10 der Bundesverfassung (BV) garantiert wird. Auch das Grundrecht auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK) wird durch ein absolutes Reiseverbot tangiert. Jede Einschränkung dieser Grundrechte bedingt eine Interessensabwägung. Ein nicht fundierter Generalverdacht reicht dabei regelmässig nicht aus, um das private Interesse an der Ausübung der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Familienleben im Einzelfall aufzuwiegen.

Für die hier anvisierten Personengruppen (vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen) sollen Heimatreisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise notwendig ist (Art. 59d Abs. 2 E-AIG). Schon heute wird eine Reise ins Heimatland nur in Ausnahmefällen bewilligt, insbesondere bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen oder zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten (Art. 9 Abs. 1 lit. a und b RDV). Es sind diese Ausnahmemöglichkeiten, welche das allgemeine Reiseverbot verhältnismässig und somit legitim erscheinen lassen. Fallen sie weg – wie nun vorgeschlagen –, muss das Reiseverbot ebenfalls fallen gelassen werden. Aus anderen Gründen, wie z.B. zum Besuch von Verwandten, kann ein Rückreisevisum frühestens nach drei Jahren Aufenthalt in der Schweiz erteilt werden (Art. 9 Abs. 4 RDV).

Angesichts der geltenden, restriktiven Regelung besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die nun vorgeschlagenen Verschärfungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) gehen deutlich über den parlamentarischen Auftrag hinaus. Selbst die SPK-S forderte in ihrer Stellungnahme zur Motion Pfister (15.3953), dass Ausnahmen möglich bleiben müssen.

Auch bzgl. der Ausweitung des Reiseverbots auf weitere Länder zielt der vorliegende Entwurf über den parlamentarischen Auftrag hinaus. Beim pauschalen Verbot (Art. 59e Abs. 1 und 3 E-AIG) ist kein öffentliches Interesse ersichtlich, welches eine solch weitgehende Verschärfung rechtfertigen könnte.

Diese Ausweitung des Reiseverbots käme einem Einsperren der betroffenen Personengruppen auf dem Staatsgebiet der Schweiz gleich. Konkret bedeutet das Verbot bspw., dass ein Ingenieur, eine ihm angebotene Stelle nicht annehmen kann, weil das Reisen in den europäischen Raum eine Anstellungsbedingung darstellt; oder eine Familie von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Syrien, die seit sieben Jahren in der Schweiz lebt und nicht zurückkehren kann, solange der Krieg andauert, ihre

Angehörigen in Deutschland niemals besuchen darf. Oder, dass die Kinder der besagten Familie nicht auf die Schulreise nach Konstanz mitgehen dürfen. Eine aus Afghanistan geflüchtete Frau könnte ihren kranken Onkel, der in Italien lebt, nicht besuchen.

Die Einschränkung der Bewegungsfreiheit von vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ist aus Sicht von HEKS nicht gerechtfertigt. Sie trägt den Grundrechten und den legitimen persönlichen und sozialen Bedürfnissen der betroffenen Personen keine Rechnung. Es handelt sich um Personen, die meist langfristig in der Schweiz leben und deren Integration – soweit herrscht mittlerweile ein breiter Konsens – in der Schweiz verstärkt gefördert werden soll. Auch der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Änderung der vorläufigen Aufnahme 2016 anerkannt, dass die meisten vorläufig aufgenommenen Personen langfristig in der Schweiz bleiben und ihre Integration und Teilhabe deshalb gefördert werden muss. Zur Integration, also dem Fuss Fassen und Aufbauen eines normalen Lebens in der Schweiz, muss doch auch die Möglichkeit gehören, die Landesgrenze zu überschreiten, z.B. um Verwandte zu besuchen oder um eine Arbeit in einem internationalen Konzern anzunehmen, der das Reisen gebietet.

HEKS weist darauf hin, dass die Hürden für die Verbesserung des Aufenthaltsstatus (mittels Härtefallbewilligung) sehr hoch sind. Zahlreichen vorläufig Aufgenommenen, insbesondere Kindern, Alleinerziehenden, Kranken oder Behinderten, ist es aufgrund ihrer Umstände dauerhaft nicht möglich, diese strengen Voraussetzungen (v.a. finanzielle Unabhängigkeit) zu erfüllen. Dies bedeutet, dass sie auf unbestimmte Zeit eine F-Bewilligung behalten, mit den entsprechenden gravierenden Einschränkungen ihrer grundlegenden Rechte.

Aus diesen Gründen fordert HEKS:

- Ausnahmegewilligungen in den Heimat- bzw. Herkunftsstaat müssen möglich bleiben, wenn «besondere persönliche Gründe» vorliegen, bzw. bei «wichtigen Gründen». Genügt die geltende Regelung auf Verordnungsstufe nicht, so muss deren Wortlaut im Gesetzestext aufgenommen werden (vgl. Eventualiter oben).
- Reiseverbote in andere (nicht Heimat- oder Herkunfts-) Staaten sind insbesondere für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige inakzeptabel und müssen deshalb gestrichen werden.

Bemerkungen zu den Änderungen von Gesetzesartikeln, welche Sanktionen zum Ziel haben.

Vorschlag EJPD	Vorschlag HEKS
Art. 84 E-AIG ⁴ Die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn die vorläufig aufgenommene Person:	Art. 84 E-AIG ⁴ Die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn die vorläufig aufgenommene Person:

<p>a. in einem anderen Staat ein Asylgesuch einreicht;</p> <p>b. in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erhält oder in einem anderen Staat aufenthaltsberechtigt wird;</p> <p>c. unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat reist, es sei denn, die Person macht glaubhaft, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte;</p> <p>d. sich länger als zwei Monate unerlaubt in einem anderen Staat als dem Heimat- oder Herkunftsstaat aufhält; oder</p> <p>e. sich abmeldet und ausreist.</p> <p>^{4bis} Absatz 4 Buchstaben c und d gilt nicht für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge.</p>	<p>a. in einem anderen Staat ein Asylgesuch einreicht;</p> <p>b. in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erhält oder in einem anderen Staat aufenthaltsberechtigt wird;</p> <p>c. unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat reist, es sei denn, die Person macht glaubhaft, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte;</p> <p>d. sich länger als zwei Monate unerlaubt in einem anderen Staat als dem Heimat- oder Herkunftsstaat aufhält; oder</p> <p>e. sich abmeldet und ausreist.</p> <p>^{4bis} Absatz 4 Buchstaben c und d gilt nicht für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge.</p>
<p>Begründung HEKS:</p> <p>Es besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf: Bereits heute gilt eine Heimatreise ohne Rückreisevisum als definitive Ausreise, welche zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führt (vgl. Art. 26a Ziff. d VWWAL i.V.m. Art. 84 Abs. 4 AIG). Gemäss EJPD soll die Regelung auf Gesetzesstufe erfolgen. Das EJPD begründet dies mit der Rechtsicherheit. Inwiefern diese gefährdet sein soll lediglich, weil die Regelung auf Verordnungsstufe ist, sagt das EJPD nicht. Dass das EJPD mit dieser Regelung über das Ziel der Motion Pfister hinauszielt, ist bereits oben (vgl. Begründung zu Art. 59d und 59e E-AIG) erläutert worden.</p> <p>Gemäss erläuterndem Bericht soll die vorläufige Aufnahme nicht erlöschen, wenn die Person glaubhaft machen kann, dass sie aufgrund eines Zwangs in den Heimat-/Herkunftsstaat reiste. Darunter fällt beispielsweise der Besuch der schwer erkrankten Eltern. Wenn das Erlöschen neu wie vorgeschlagen, so geregelt wird, ist zwingend, dass solche Ausnahmen gemacht werden können. Zwecks Kongruenz müsste der Besuch von schwer erkrankten Familienangehörigen dann aber auch als Bewilligungsgrund für eine Heimatreise anerkannt und festgehalten werden. Dies fehlt jedoch im vorliegenden Vorschlag in Art. 59d E-AIG (vgl. deshalb Eventualiter zu Art. 59d E-AIG).</p>	

Vorschlag EJPD	Vorschlag HEKS
<p>Art. 83 E-AIG</p> <p>^{9bis} Ist eine vorläufige Aufnahme aufgrund einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 84 Absatz 4 Buchstabe c erloschen, so kann während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden.</p> <p>^{9ter} Reisen asylsuchende oder schutzbedürftige Personen unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat, so kann ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden.</p>	<p>Art. 83 E-AIG</p> <p>^{9bis} Ist eine vorläufige Aufnahme aufgrund einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 84 Absatz 4 Buchstabe c erloschen, so kann während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden.</p> <p>^{9ter} Reisen asylsuchende oder schutzbedürftige Personen unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat, so kann ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden.</p>
<p>Begründung HEKS:</p> <p>Bei vorläufig Aufgenommenen wird nach Erlöschen der vorläufigen Aufnahme während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden können (Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG). Bei Asylsuchenden (und Schutzbedürftigen), die unerlaubte Heimatreisen vornehmen, soll ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden können (Art. 83 Abs. 9^{ter} E-AIG).</p> <p>HEKS lehnt diese Änderung ab. Es besteht dafür kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf und kein öffentliches Interesse: Wenn eine unerlaubte Heimatreise im Einzelfall als Indiz dafür gesehen wird, dass keine Gefährdung mehr vorliegt, kann das SEM bereits nach geltendem Recht die vorläufige Aufnahme im Einzelfall überprüfen und, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, aufheben. Wenn hingegen weiterhin eine Gefährdung vorliegt, kann die Wegweisung nach wie vor nicht vollzogen werden. In diesen Fällen verbleiben die entsprechenden Personen in der Schweiz und werden von der Nothilfe abhängig, was wichtigen Integrationsmassnahmen entgegensteht. Es ist erwiesen, dass vorläufig aufgenommene Personen auch nach Ablauf der Sperrfristzeit in den meisten Fällen weiterhin längerfristig in der Schweiz leben. Die Integrationsbestrebungen dieser schutzberechtigten Personen als «Sanktion» für eine nicht bewilligte Heimatreise für mehrere Jahre zu unterbrechen, ist unverhältnismässig und alles andere als zielführend. Dies kann auch nicht im Interesse der Schweizer Gesellschaft sein, da es zu unnötigen Kosten und Rückschritten in der bereits erreichten Integration führen würde.</p> <p>Die Absurdität der vorgeschlagenen Regelung wird im Fall von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen besonders deutlich. Der Erläuternde Bericht führt dazu aus: «Dies gilt auch für Flüchtlinge, denen wegen Asylausschlussgründen kein Asyl gewährt wurde. Diesen Personen sind jedoch aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz die Rechte der Flüchtlingskonvention zu gewähren.» (S. 13). Flüchtlinge haben aufgrund der Flüchtlingskonvention das Recht auf Sozialhilfe nach denselben Ansätzen wie einheimische Personen. Dementsprechend darf ihre Unterstützung nicht auf Nothilfe reduziert werden. Doch aufgrund der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen hätten sie während der Sperrfrist keinen ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus. Aus dem Gesetzesentwurf ist nicht ersichtlich, wie die</p>	

Gewährung der Rechte aus der Flüchtlingskonvention in dieser Konstellation sichergestellt werden kann. Dieser Widerspruch würde absehbar zu Unklarheiten und Schwierigkeiten in der Praxis führen, insbesondere auch beim Zugang zu Fördermassnahmen bzgl. Bildungsangeboten und Arbeitsmarkt, welche in der Integrationsagenda vorgesehen sind.

Vorschlag EJPD	Vorschlag HEKS
<p>Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig: h. unerlaubt ins Ausland reist (Art. 59d und 59e).</p>	<p>Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig: h. unerlaubt ins Ausland reist (Art. 59d und 59e).</p>
<p>Art. 122d E-AIG Sind asylsuchende, vorläufig aufgenommene oder schutzbedürftige Personen unerlaubt in einen anderen Staat als deren Heimat- oder Herkunftsstaat gereist (Art. 59e), so kann das SEM während drei Jahren ab der Wiedereinreise in die Schweiz die Ausstellung eines Reisedokuments oder die Erteilung eines Rückreisevisums verweigern.</p>	<p>Art. 122d E-AIG Sind asylsuchende, vorläufig aufgenommene oder schutzbedürftige Personen unerlaubt in einen anderen Staat als deren Heimat- oder Herkunftsstaat gereist (Art. 59e), so kann das SEM während drei Jahren ab der Wiedereinreise in die Schweiz die Ausstellung eines Reisedokuments oder die Erteilung eines Rückreisevisums verweigern.</p>
<p>Begründung HEKS: Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG und Art. 122d E-AIG sehen Sanktionen für unerlaubte Auslandsreisen vor. Das generelle Verbot von Auslandsreisen ist für HEKS eine inakzeptable Einschränkung der persönlichen Freiheit. Aus verfahrensökonomischen Gründen anerkennt HEKS lediglich bei Asylsuchenden während des Verfahrens die Notwendigkeit, Reiseeinschränkungen einzuführen. Dementsprechend lehnt HEKS sämtlich damit verbundene Sanktionen ab. Zudem weist HEKS darauf hin, dass nach dem geltenden Art. 115 AIG eine Person sanktioniert werden kann, die ohne Bewilligung in die Schweiz einreist. Dies trifft auf Personen zu, welche die Schweiz ohne Rückreisevisum (also unerlaubt) verlassen und dann wieder einreisen.</p>	

Bemerkung zu Reisedokumente und Rückreisevisa

Vorschlag EJPD	Vorschlag HEKS
<p>Art. 59 E-AIG Ausstellung von Reisedokumenten und von Rückreisevisa</p> <p>⁴ Ein Reisedokument kann zudem den folgenden schriftlosen Ausländerinnen und Ausländern ausgestellt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. einer Person mit Aufenthaltsbewilligung oder mit einer durch das EDA erteilten Legitimationskarte; b. einer asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person, wenn dieser ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 59d Absatz 2 oder in einen anderen Staat nach Artikel 59e Absatz 2 oder 3 bewilligt wird; c. einer asylsuchenden Person oder einer rechtskräftig abgewiesenen asylsuchenden Person zur Vorbereitung ihrer Ausreise aus der Schweiz oder zur definitiven Ausreise. <p>⁵ Das SEM kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person eine Bewilligung zur Wiedereinreise (Rückreisevisum) erteilen, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. sie ein gültiges und von der Schweiz anerkanntes Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt; und b. ihr ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 59d Absatz 2 oder eine Reise in einen anderen Staat nach Artikel 59e Absatz 3 bewilligt wird. <p>⁶ Der Bundesrat legt die Modalitäten für die Ausstellung von Reisedokumenten und für die Erteilung von Rückreisevisa fest.</p>	<p>Art. 59 E-AIG Ausstellung von Reisedokumenten und von Rückreisevisa</p> <p>⁴ Ein Reisedokument kann zudem den folgenden schriftlosen Ausländerinnen und Ausländern ausgestellt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. einer Person mit Aufenthaltsbewilligung oder mit einer durch das EDA erteilten Legitimationskarte; b. einer asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person, wenn dieser ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 59d Absatz 2 oder in einen anderen Staat nach Artikel 59e Absatz 2 oder 3 bewilligt wird; c. einer asylsuchenden Person oder einer rechtskräftig abgewiesenen asylsuchenden Person zur Vorbereitung ihrer Ausreise aus der Schweiz oder zur definitiven Ausreise. <p>⁵ Das SEM kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person eine Bewilligung zur Wiedereinreise (Rückreisevisum) erteilen, wenn:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. sie ein gültiges und von der Schweiz anerkanntes Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt; oder b. sie ein Reisedokument gemäss Abs. 4 Bst. b oder c besitzt; und c. ihr ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 59d Absatz 2 oder eine Reise in einen anderen Staat nach Artikel 59e Absatz 3 bewilligt wird.

	<p>⁶ Der Bundesrat legt die Modalitäten für die Ausstellung von Reisedokumenten und für die Erteilung von Rückreisevisa fest.</p>
<p>HEKS lehnt die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot ab. Ebenso lehnt es jegliche Einschränkung der Konstellationen ab, in denen ein Reiseersatzdokument und ein Rückreisevisum erteilt werden kann.</p> <p>In Art. 59 Abs. 5 Bst. a E-AIG fehlt die Möglichkeit, ein Rückreisevisum an Personen zu erteilen, denen das SEM nach Art. 59 Abs. 4 Bst. b oder c E-AIG ein Ersatzreisedokument ausgestellt hat (der Vorschlag nennt lediglich Personen, die über ein heimatliches Reisedokument verfügen).</p> <p>Für HEKS ist bereits die heutige Regelung bezüglich Ersatzreisedokumenten und Rückreisevisa zu strikt. Vorläufig Aufgenommene erhalten vom SEM nur dann ein Ersatzreisepapier, wenn sie zeigen können, dass sie kein heimatliches Reisedokument beschaffen können. Dies zu beweisen ist schwierig, da die betreffenden Botschaften kaum dazu bereit sind, schriftlich zu bestätigen, dass sie einer Person kein Dokument ausstellen. Entsprechend selten stellt das SEM Ersatzreisepapiere aus.</p> <p>Angesichts des Schutzbedarfs und der vergleichbar langfristigen Aufenthaltsdauer von vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz wäre für HEKS gerechtfertigt, vorläufig Aufgenommenen einen Reiseausweis auszustellen analog des subsidiären Schutzes in der EU.</p>	

Zur Änderung von Art. 85 Abs. 3, 4, 7-8 E-AIG

Art. 85b E-AIG

Vorschlag EJPD	Vorschlag HEKS
<p>Art. 85b Kantonswechsel</p> <p>¹ Wollen vorläufig aufgenommene Personen ihren Wohnort in einen anderen Kanton verlegen, so müssen sie beim SEM ein Gesuch um einen Kantonswechsel einreichen.</p> <p>² Der Kantonswechsel wird bewilligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. zum Schutz der Einheit der Familie; oder b. bei einer schwerwiegenden Gefährdung der Gesundheit der vorläufig aufgenommenen Person oder anderer Personen. 	<p>Art. 85b Kantonswechsel</p> <p>¹ Wollen vorläufig aufgenommene Personen ihren Wohnort in einen anderen Kanton verlegen, so müssen sie beim SEM ein Gesuch um einen Kantonswechsel einreichen.</p> <p>² Der Kantonswechsel wird bewilligt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. zum Schutz der Einheit der Familie; oder b. bei einer schwerwiegenden Gefährdung der Gesundheit der vorläufig aufgenommenen Person oder anderer Personen.

<p>³ Übt eine vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Kanton eine un- fristete Erwerbstätigkeit aus oder absolviert sie eine berufliche Grundbildung, so wird ihr der Kantonswechsel in diesen Kanton zudem bewilligt, wenn:</p> <p>a. sie weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen be- zieht; und</p> <p>b. das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zu- mutbar ist.</p> <p>⁴ Der Kantonswechsel nach den Absätzen 2 und 3 wird nicht bewilligt, wenn Gründe nach Artikel 83 Absatz 7 Buchstabe a oder b vorliegen.</p> <p>⁵ Der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen richtet sich nach Artikel 37 Absatz 2.</p>	<p>³ Übt eine vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Kanton eine un- fristete Erwerbstätigkeit aus oder absolviert sie eine berufliche Grundbildung, so wird ihr der Kantonswechsel in diesen Kanton zudem bewilligt. ., wenn:</p> <p>a. sie weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen be- zieht; und</p> <p>b. das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zu- mutbar ist.</p> <p>⁴ Der Kantonswechsel nach den Absätzen 2 und 3 wird nicht bewilligt, wenn Gründe nach Artikel 83 Absatz 7 Buchstabe a oder b vorliegen.</p> <p>⁵ Der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen richtet sich nach Artikel 37 Absatz 2.</p>
<p>HEKS ist mit der Streichung dieser Bestimmungen einverstanden und begrüsst die punktuellen Erleichterungen des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Auf- genommene (Art. 85b E-AIG). Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ebenso zu begrüssen ist die positive Formulierung als Anspruch: wenn die Voraus- setzungen erfüllt sind, wird der Kantonswechsel bewilligt. Es besteht dann kein Ermessen der Kantone oder des SEM mehr. Nach der Abschaffung der Sonderabgabe und dem Ersatz der Arbeitsbewilligungs- durch eine Meldepflicht wird mit der Erleichterung des Kantonswechsels eine weitere Hürde beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut.</p> <p>Für HEKS ist aber die absolute Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit (Art. 85b Abs. 3 Bst. a E-AIG) kontraproduktiv: Gesellschaftliches und politi- sches Ziel muss die Integration vorläufig Aufgenommener sein, die Sozialhilfe beziehen, in den Arbeitsmarkt. Dabei muss die Übersiedlung aus einem Kanton in den anderen eine untergeordnete Rolle spielen. Wenn vorläufig Aufgenommene die Chance haben, durch die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton aus der Sozialhilfe herauszukommen, muss dies möglich sein. Ansonsten kann das Ziel der Arbeitsmarktintegration und die Loslösung der wirtschaftlichen Abhänge- igkeit ja gerade nicht erreicht werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass vorläufig Aufgenommene teilweise aufgrund tiefer Einkommen auch bei Arbeitstätig- keit zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen sind. In Fällen, in denen die Ausübung einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton möglich wäre, und durch einen Kan- tonswechsel sowohl Sozialhilfe als auch Pendelkosten gespart werden könnten, muss die Bewilligung eines Kantonswechsels trotz (Teil-)Sozialhilfeabhängigkeit mög- lich sein. Dazu sollten Vereinbarungen bezüglich Kostentragung unter den betroffenen Kantonen möglich sein.</p>	

Auch die Voraussetzung einer zwölfmonatigen Wartefrist nach Art. 85b Abs. 3 Bst. b E-AIG ist aus Sicht von HEKS zu streng. Ein Kantonswechsel sollte schon früher möglich sein. Denn es ist unklar, wie der vage Begriff der «Unzumutbarkeit» eines Verbleibs im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten ausgelegt werden soll.



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 14. November 2019

Kontaktpersonen Jarrah Peter, wissenschaftliche Praktikantin KdK
Telefon: 031 320 30 20 / Mail: j.peter@kdk.ch

Regina Bühlmann, Geschäftsführung KID
Telefon: 031 320 30 07 / Mail: r.buehlmann@kdk.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Stellungnahme der Schweizerischen Konferenz der Integrationsdelegierten (KID)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie uns in der eingangs erwähnten Angelegenheit zur Vernehmlassung eingeladen. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen hierzu wie folgt Stellung:

Bemerkungen zu den Umsetzungsvorschlägen der Motion Pfister (15.3953)

- 1 Nach geltendem Recht benötigen vorläufig aufgenommene Personen für jede Auslandsreise eine Bewilligung des Staatssekretariats für Migration in Form eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums. Die geltende Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen¹ (RDV) sieht nur in Ausnahmefällen und bei schwerwiegenden Gründen, namentlich bei einer schweren Krankheit oder bei einem Todesfall in der Familie, die Ausstellung von Reisedokumenten oder Rückreisevisa vor. Dass diese bereits restriktive Ausnahmegewilligung nun noch mehr eingeschränkt wird und sich auf die Vorbereitung der endgültigen Ausreise und Rückkehr beschränkt, ist nicht nachvollziehbar.

¹ SR 143.5.

- 2 Besonders störend ist die Ausweitung des Reiseverbots für vorläufig aufgenommene Personen auf Drittstaaten, die weit über die Motion Pfister hinausgeht. Dieses wird im erläuternden Bericht insbesondere mit der Rechtssicherheit begründet, weil die Restriktionen bisher lediglich auf Verordnungsstufe eine Bewilligungspflicht vorgesehen seien. Die Begründung liefert jedoch keinerlei Hinweise hinsichtlich des öffentlichen Interesses an einem derartigen Verbot. Ein solch generelles Verbot lässt sich nicht mit der Begründung rechtfertigen, dass mit Reisen in Drittstaaten das Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat umgangen wird, indem über Drittstaaten in den Herkunftsstaat eingereist wird.

Üblicherweise entsteht bei jeder Fluchtbewegung aus einem Krisenstaat in verschiedenen Staaten eine Diaspora. Die Wahrscheinlichkeit, dass eine vorläufig aufgenommene Person enge oder entfernte Verwandte oder Freunde in anderen europäischen Staaten hat, ist daher sehr gross. Das Recht auf Achtung des Familienlebens nach Artikel 13 BV² resp. Artikel 8 EMRK³ ist in der Schweiz ein unmittelbar anwendbares und durch die Schweizerische Verfassung gewährleistet Grundrecht. Soweit Kinder betroffen sind, so ist im Rahmen der ausländerrechtlichen Interessenabwägung das Wohl des Kindes ein vorrangig zu berücksichtigender Aspekt gemäss Artikel 3 Absatz 1 KRK⁴. Dieses Grundrecht ist im Ausländerrecht von erheblicher praktischer Bedeutung und ermöglicht einer Person, den persönlichen Kontakt zu ihren Familienmitgliedern zu pflegen. Die Vorlage schränkt die Pflege des Beziehungsnetzes unverhältnismässig ein, was entgegen dem Sinn und Zweck des in der Bundesverfassung normierten Grundrechts ist. Es ist kein öffentliches Interesse ersichtlich, das ein Verbot derartiger Besuche rechtfertigen würde.

Ohne klar definierte Ausnahmeregelungen ist die Restriktion insbesondere für grenzüberschreitende Reisen in die Nachbarländer der Schweiz störend. Da die Schweiz ein Teil des Schengen-Raums ist, sind ihre Grenzen sehr offen. Die Vorlage schenkt der Situation in den Grenzregionen keine Beachtung. Die Schweizer Agglomerationen in den Grenzgebieten sind sehr eng mit ihren ausländischen Nachbarregionen und -staaten verbunden. Weil in diesen Regionen der Grenzübergang zum Alltag gehört und beim kürzesten Weg zwischen verschiedenen Kantonsteilen teils unvermeidbar ist, ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass vorläufig aufgenommene Personen aus Versehen oder aus Unwissen in ein Nachbarland reisen. Durch das generelle Verbot und die Einschränkung der Bewilligungspraxis wird dieser kleine Grenzverkehr stigmatisiert und unter Strafe gestellt. Diese Absicht zielt an der Realität vorbei und verkennt den Alltag in den grenznahen Kantonen und damit dem entsprechenden Austausch mit den Nachbarländern.

Der Bundesrat anerkennt im erläuternden Bericht, dass die gemäss Artikel 9 Absatz 1 lit. c und d RDV aktive Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen im Ausland oder an grenzüberschreitenden Reisen, die vom Schul- oder Ausbildungsbetrieb [...] vorgeschrieben sind, der Integration dienen.⁵ Es stellt sich die Frage, weshalb er es unterlässt, diese Voraussetzungen auf Gesetzesstufe zu heben. Den vorläufig aufgenommenen Personen die Reisetätigkeit vollumfänglich zu verbieten, behindert die Integration vorläufig aufgenommener Personen unnötig. Ausserdem liegt im Hinblick auf die Normenhierarchie ein Widerspruch zwischen dem Integrationsgedanken auf Verordnungsstufe und dem im übergeordneten Bundesgesetz geplanten Reiseverbot vor. Dass der erläuternde Bericht hierzu keine verbindlichen Aussagen macht, auf welche Weise die Bestimmungen auf Verordnungsebene angepasst bzw. eingeschränkt werden sollen, ist bedauerlich.

Sofern ein grundsätzliches Reiseverbot auf Gesetzesstufe eingeführt wird, ist zu fordern, dass bereits auf Gesetzesstufe genügend konkretisierte und weitreichende Ausnahmetatbestände im Sinne der obigen Ausführungen vorgesehen werden. Wenn der Bundesrat gestützt auf den neuen Artikel 59c AIG, welcher voraussichtlich Anfang 2020 in Kraft tritt, ein Reiseverbot für Flüchtlinge in einen bestimmten Drittstaat erlassen hat, müssen die Ausnahmeregelungen auch für diese gelten. Ein generelles Verbot auf Gesetzesstufe mit einer einschränkend und generell formulierten Ausnahmeregelung weckt die Befürchtung, dass die vorgesehenen Ausnahmeregelungen auf Verordnungsstufe restriktiv ausgelegt werden.

² SR 101.

³ SR 0.101.

⁴ SR 0.107.

⁵ vgl. hierzu auch die Ausführungen zu Art. 59e (neu) des erläuternden Berichts zur Vernehmlassung zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) vom August 2019, S. 11.

- 3** Schliesslich muss das einschränkende Vorgehen auch im Lichte der Sanktionen bei einer Nichtbeachtung des Reiseverbots beleuchtet werden. Die Sperrfrist von drei Jahren für die Verfügung einer erneuten vorläufigen Aufnahme für vorläufig aufgenommene Personen nach Erlöschen der vorläufigen Aufnahme wegen unerlaubter Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat schafft eine neue Kategorie von Personen ohne geregelten Aufenthalt. Die Rückkehr in das Heimat- oder Herkunftsland einer vorläufig aufgenommenen Person ist per definitionem nicht möglich resp. unzumutbar. Eine vorläufig aufgenommene Person durch Aberkennung des Status F auf die Nothilfe zu setzen, fördert die Sozialhilfeabhängigkeit, da ohne Status keine Erwerbstätigkeit möglich ist. Der bundesrechtliche Integrationsauftrag, die Sozialabhängigkeit mit der zunehmenden Aufenthaltsdauer in der Schweiz gezielt zu senken, wird geradezu verfehlt.

Dass eine Differenzierung der Sanktionsmassnahmen zwischen Reisen in den Heimat- resp. Herkunftsstaat und Reisen in einen Drittstaat notwendig sei, wurde bereits von den Expertinnen und Experten im Rahmen des Workshops «Umsetzung von zwei Motionen zur vorläufigen Aufnahme» vom 30. November 2018 erkannt, fand jedoch bedauerlicherweise nicht Eingang in den vorliegenden Gesetzesvorschlag.

Vor diesem Hintergrund ist die Verschärfung der ohnehin schon restriktiven Praxis für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat und in Drittstaaten im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration weder nötig, verhältnismässig noch zumutbar. Die KID beantragt, das Gesetz und die Verordnung so auszugestalten, dass die vorläufig aufgenommenen Personen insbesondere in das Grenzgebiet bzw. in die Nachbarstaaten der Schweiz ohne administrative Hürden reisen können.

Bemerkungen zu den Umsetzungsvorschlägen der Motion der SPK-S

- 1** Aus integrationspolitischer Sicht ist das Festhalten am Begriff der vorläufigen Aufnahme nicht zielführend. Eine grosse Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen bleibt nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz. Der Begriff der vorläufigen Aufnahme erweckt bei den Akteuren ausserhalb des Migrationsbereichs den Eindruck, dass es sich um Personen handelt, die sich lediglich vorübergehend in der Schweiz aufhalten. Daher ist es aus Sicht der KID wichtig, dass anstelle der geltenden Bezeichnung ein Begriff verwendet wird, der für sämtliche Akteure verständlich ist und der mutmasslichen Aufenthaltsdauer Rechnung trägt.

Ein Schwerpunkt der Integrationsagenda des Bundes und der Kantone hat zum Ziel, vorläufig aufgenommene Personen rascher in die Gesellschaft und vor allem auch in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mit dem Festhalten am Begriff der vorläufigen Aufnahme wird die rasche Integration in die Gesellschaft und insbesondere in den Arbeitsmarkt erschwert und läuft den Zielen der Integrationsagenda zuwider.

Im erläuternden Bericht legt der Bundesrat dar, dass sich gezeigt habe, dass viele Arbeitgeber zu wenig über den Status der vorläufigen Aufnahme informiert seien und die Stellensuche dadurch erschwert werde. Der Bundesrat begründet den Verzicht auf eine Änderung des Begriffs der vorläufigen Aufnahme unter anderem damit, dass sich der Begriff im Migrationsrecht etabliert habe und eine neutralere Bezeichnung die Verständlichkeit und Abgrenzbarkeit erschweren und allenfalls Missverständnisse zur Folge haben würde. Diese Begründung greift zu kurz. Relevant für das erklärte Ziel der raschen Integration in den Arbeitsmarkt vorläufig aufgenommenen Personen ist nicht der Umstand, wie der Begriff in Fachkreisen verstanden wird, sondern die Tatsache, dass der Begriff der vorläufigen Aufnahme in der Bevölkerung und insbesondere auf dem Arbeitsmarkt missverstanden wird und damit einer raschen Integration im Wege steht. Die Motion SPK-S wurde nicht umgesetzt. Aus integrationspolitischer Sicht ist es wichtig, dass die Suche nach einer neuen Bezeichnung weiterverfolgt wird.

- 2** Hingegen begrüsst die KID die Normierung des Anspruchs auf Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene, um eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern, eines der vordringlichen Ziele der Integrationsagenda des Bundes und der Kantone. Positiv ist auch die einbezogene Regelung für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Diese Neuerung zielt grundsätzlich in die richtige Richtung und soll weiterverfolgt werden.

Schlussbemerkungen

Aus Sicht der KID sind die heute geltenden und voraussichtlich im Jahr 2020 in Kraft tretenden revidierten Gesetzesbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration verhältnismässig und sollen nicht zusätzlich verschärft werden. Mit Ausnahme der Änderung im Bereich des Kantonswechsels sind die vorgesehenen Massnahmen keine Verbesserungen hinsichtlich des Abbaus von Integrationshindernissen. Die bereits aus psychischen, sozialen und familiären Gründen prekäre Situation vorläufig aufgenommener Personen soll nach Kräften verbessert und nicht noch mehr erschwert werden. Aus humanitären Gründen verbietet sich eine weitere Einschränkung. Deshalb haben sich die Kantone und Gemeinden ursprünglich für eine umfassende Revision und eine Verbesserung des Status der vorläufigen Aufnahme ausgesprochen. Schliesslich macht es aus normenhierarchischer Sicht keinen Sinn, die Regelungen zum Reiseverbot auf bundesgesetzliche Stufe zu erheben, während der Integrationsgedanke auf Verordnungsebene verbleibt.

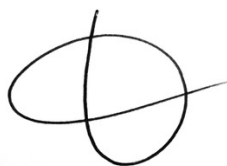
Aus genannten Gründen lehnt die KID den Umsetzungsvorschlag zur Motion Pfister ab und beantragt, auf die Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration hinsichtlich den Einschränkungen für Reisen in Heimat- oder Herkunftsstaaten und Drittstaaten zu verzichten. Hingegen beantragen wir, die Normierung des Anspruchs auf Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Personen weiterzuverfolgen und die Suche nach einer neuen Bezeichnung anstelle der vorläufigen Aufnahme wieder aufzunehmen und weiterzuverfolgen.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Integrationsdelegierten (KID)



Kurt Zubler
Co-Präsident KID



Attilio Cometta
Co-Präsident KID



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Par courrier électronique à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 14 novembre 2019

Contact Jarrah Peter, stagiaire scientifique CdC
 031 320 30 20 / j.peter@kdk.ch

 Regina Bühlmann, Secrétariat CDI
 031 320 30 07 / r.buehlmann@kdk.ch

Consultation sur la modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) : restrictions des voyages à l'étranger et modifications du statut d'admission provisoire

Prise de position de la Conférence suisse des délégués à l'intégration (CDI)

Madame la Conseillère fédérale,
Madame, Monsieur,

Par courrier du 21 août 2019, vous nous avez invités à participer à la consultation sur la modification de la loi mentionnée en objet. Nous vous en remercions et prenons position comme suit :

Remarques sur les propositions de mise en œuvre de la motion Pfister (15.3953)

- 1 Selon le droit en vigueur, les personnes admises à titre provisoire (AP) ont besoin pour chaque déplacement à l'étranger d'une autorisation délivrée par le Secrétariat d'État aux migrations, qui peut prendre la forme soit d'un document de voyage, soit d'un visa de retour. L'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV)¹ ne prévoit la délivrance de ces deux documents que dans des cas exceptionnels et pour des raisons impérieuses, notamment en cas de grave maladie ou de décès d'un membre de la famille. Que cette dérogation – déjà sévère – soit encore

¹ RS 143.5

restreinte et ne concerne plus que la préparation du départ définitif ou du retour de l'intéressé, est incompréhensible.

- 2 Il est pour le moins incongru que l'interdiction de voyager frappant les AP s'étende à des pays tiers, d'autant que cette clause va bien au-delà de ce que demande la motion Pfister. Pour justifier cette interdiction, le rapport explicatif invoque la sécurité juridique, les restrictions prévues jusqu'ici n'étant réglées que dans l'ordonnance. Cependant, l'argument avancé ne précise pas en quoi une telle interdiction pourrait préserver l'intérêt public. On ne peut justifier la généralisation de cette interdiction par le simple fait que les voyages dans des États tiers pourraient être un moyen de contourner l'interdiction de se rendre dans le pays d'origine ou de provenance, car la personne concernée pourrait profiter d'un voyage dans un État tiers pour retourner chez elle.

Il est dans l'ordre des choses qu'après avoir quitté un pays en crise, ses ressortissants forment une diaspora dans divers pays. La probabilité qu'une personne admise provisoirement ait des parents proches ou lointains et des amis dans d'autres pays d'Europe est donc très élevée. Le droit au respect de sa vie familiale, en vertu de l'art. 13 Cst.² et de l'art. 8 CEDH³ est un droit fondamental (immédiatement applicable) garanti par la Constitution suisse. Par ailleurs, l'art. 3, al. 1, CDE⁴ stipule que, dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de ces derniers prime. Ce droit fondamental est d'une importance pratique considérable dans la législation sur les étrangers, puisqu'il permet à une personne d'entretenir des contacts avec sa famille. Le projet limitant cette possibilité, il n'est pas conforme à la portée et au but visé par ce droit fondamental inscrit dans la Constitution. Aucun argument touchant à l'intérêt public ne justifie l'interdiction de ces visites.

En l'absence d'exceptions explicites, cette restriction est choquante, notamment dans le cas de voyages transfrontaliers effectués dans les pays limitrophes. La Suisse fait partie de l'espace Schengen et a des frontières très ouvertes. Le projet ne tient pas compte de la situation particulière des régions périphériques dans lesquelles les agglomérations suisses sont en contacts très étroits avec leurs voisins. Dans ces régions, se rendre à l'étranger fait partie du quotidien et il est parfois indispensable de franchir la frontière pour se déplacer à l'intérieur d'un même canton, car c'est le chemin le plus court ; la probabilité est donc très élevée que des personnes admises à titre provisoire passent la frontière sans s'en rendre compte ou sans même le savoir. Généraliser l'interdiction ou prévoir une pratique restrictive en matière d'autorisation porte un coup à ces petits déplacements dès lors qu'elle les sanctionne. Les mesures prévues dénotent une méconnaissance de la réalité et de la vie quotidienne dans les cantons proches de la frontière et partant, des possibilités d'échange avec les pays limitrophes.

Le Conseil fédéral reconnaît que la norme établie à l'art. 9, al. 1, let. c et d, ODV, à savoir participer activement à une manifestation sportive ou culturelle à l'étranger ou à un voyage transfrontalier rendu obligatoire par l'établissement scolaire ou de formation, favorise l'intégration⁵. Pourquoi dès lors ne pas avoir prévu la même disposition dans la loi ? En effet, interdire complètement de voyager aux AP est un obstacle à leur intégration. De plus, s'agissant de la hiérarchie des normes, il y a une contradiction entre l'idée d'intégration figurant dans l'ordonnance et l'interdiction de voyager prévue dans la loi fédérale, de rang supérieur. Il est fâcheux que le rapport explicatif ne dise pas clairement quelles modifications ou limitations des dispositions de l'ordonnance seront opérées.

À supposer qu'une interdiction générale de voyager soit inscrite dans la loi, il faudra demander que la loi prévoie suffisamment de dérogations concrètes au sens de l'exposé ci-dessus. Si le Conseil fédéral prononce, en vertu du nouvel article 59c LEI dont l'entrée en vigueur est prévue début 2020, l'interdiction pour les réfugiés de se rendre dans certains États tiers, ces dérogations devront les concerner également. Inscrire dans la loi une interdiction de voyager assortie d'exceptions présente le risque que les exceptions prévues au niveau de l'ordonnance soient interprétées de manière très restrictive.

² RS 101.

³ RS 0.101.

⁴ RS 0.107.

⁵ Cf. aussi les explications sur l'art. 59e (nouveau) fournies dans le rapport explicatif pour la procédure de consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) d'août 2019, p. 12.

- 3** Il convient, pour terminer, de considérer cette démarche restrictive à la lumière des sanctions prévues en cas de non-respect de l'interdiction de voyager. Imposer un délai de trois ans avant de renouveler l'admission provisoire d'un AP dont la précédente a pris fin parce qu'il s'est rendu dans son pays d'origine ou de provenance alors qu'il n'y était pas autorisé, revient ni plus ni moins à créer une nouvelle catégorie de personnes sans statut régulier. Le retour dans le pays d'origine ou de provenance d'une personne admise à titre provisoire n'est par définition ni possible ni exigible. Réduire à l'aide d'urgence une telle personne après qu'elle se soit vue retirer le statut F entraîne une dépendance à l'aide sociale, sachant qu'être sans statut empêche toute activité lucrative. On s'écarte ainsi du mandat d'intégration énoncé dans la législation fédérale qui est de réduire la dépendance à l'aide sociale au fil des années de séjour en Suisse.

La nécessité de distinguer les mesures de sanction imposées aux voyages effectués dans le pays d'origine ou de provenance de celles imposées aux voyages dans un État tiers avait été reconnue lors de l'atelier du 30 novembre 2018 « Mise en œuvre de deux motions concernant l'admission provisoire » ; elle n'a malheureusement pas été reprise dans le projet de loi.

Au vu de ces éléments, le durcissement de la pratique déjà fort restrictive en matière de voyages dans le pays d'origine ou de provenance et dans des États tiers inscrite dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration n'est ni proportionné ni raisonnablement exigible. La CDI propose donc de reformuler la loi et l'ordonnance, de sorte que les AP aient le droit de voyager sans entraves administratives, notamment dans les régions ou pays limitrophes de la Suisse.

Remarques sur les propositions de mise en œuvre de la motion de la CIP-E

- 1** Rien ne justifie, du point de vue de la politique d'intégration, le maintien de l'expression « admission provisoire ». En effet, une grande majorité des AP restent durablement en Suisse, et non provisoirement. Dans les milieux hors du domaine de l'immigration, l'expression « admission provisoire » fait penser qu'il s'agit de personnes qui ne restent en Suisse que pour une période limitée. La CDI estime donc qu'il faut la remplacer par une expression susceptible d'être comprise de tous et qui reflète la durée prévisible du séjour.

L'un des objectifs majeurs de l'Agenda Intégration Suisse conclu par la Confédération et les cantons est de faciliter l'intégration des AP dans la société, et surtout sur le marché du travail. Maintenir l'expression « admission provisoire » ne fait que compliquer l'intégration des AP, que ce soit dans la société ou sur le marché du travail, et serait contraire aux objectifs de l' AIS.

Le rapport explicatif rappelle que nombre *d'employeurs ne sont pas assez informés de ce statut (admission provisoire) et que cela complique la recherche d'un travail*. Pour justifier le maintien de cette expression, le Conseil fédéral invoque le fait qu'elle *est établie dans le droit migratoire, qu'une désignation plus neutre serait moins compréhensible et sèmerait le flou vis-à-vis d'autres réglementations, ce qui entraînerait de nouveaux malentendus*. Ces arguments ne tiennent pas la route. Ce n'est pas la manière dont l'expression « admission provisoire » est comprise dans les milieux professionnels, mais le fait qu'elle est mal interprétée par la population et plus particulièrement sur le marché du travail qui est déterminant dans le cas d'espèce, et fait obstacle à une intégration rapide. La motion de la CIP-E n'a pas été mise en œuvre. Il convient donc, d'un point de vue de l'intégration, de poursuivre les efforts pour trouver une nouvelle expression.

- 2** En revanche, la CDI approuve la réglementation proposée du droit au changement de canton pour les AP afin de favoriser l'exercice d'une activité lucrative durable. Il s'agit là d'un des objectifs les plus urgents de l'Agenda Intégration Suisse. Cette réglementation présente aussi des aspects positifs pour les réfugiés admis à titre provisoire. Ce nouvel élément va dans la bonne direction, et il faut poursuivre dans cette voie.

Conclusions

La CDI estime que les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration qui entreront en vigueur en 2020 sont proportionnées au but visé et qu'aucun durcissement ne s'impose. Hormis la modification du droit au changement de canton, les mesures prévues ne comportent aucune amélioration susceptible de faciliter l'intégration. Il s'agit d'améliorer, et non de compliquer, le statut déjà précaire des personnes admises à titre provisoire, qui doivent souvent faire face à des problèmes d'ordre psychique, social, familial, etc. Toute restriction supplémentaire devrait être interdite, pour des impératifs humanitaires. C'est la raison pour laquelle cantons et communes s'étaient prononcés à l'origine pour une révision complète et une amélioration du statut de l'admission provisoire. Enfin, rien ne justifie, sous l'angle de la hiérarchie des normes, d'encadrer l'interdiction de se déplacer à l'échelon d'une loi fédérale, alors que la notion d'intégration resterait cantonnée au niveau de l'ordonnance.

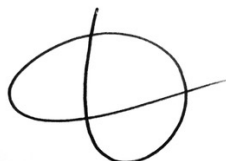
Pour les raisons susmentionnées, la CDI rejette le projet de mise en œuvre de la motion Pfister et propose de renoncer à modifier la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et les restrictions prévues pour le déplacement dans les pays d'origine ou de provenance et dans des États tiers. En revanche, elle demande de poursuivre les travaux en vue de régler le droit de changer de canton pour les personnes admises à titre provisoire ; elle demande également que les efforts soient poursuivis pour remplacer l'expression « admission provisoire ».

Nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Conférence des délégués à l'intégration (CDI)



Kurt Zubler
Co-Président CDI



Attilio Cometta
Co-Président CDI



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Per Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 02.12.2019

08.01/hof

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) dankt Ihnen für die Möglichkeit, zu den vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration Stellung zu nehmen. Grundsätzlich ist der Vorstand der KKJPD mit den vorgeschlagenen Änderungen und der Stossrichtung der Anpassungen einverstanden. Gerne lassen wir uns im Einzelnen wie folgt dazu vernehmen:

1. Allgemeines

Der Vorstand der KKJPD hat sich im Rahmen der parlamentarischen Beratung für die Variante 2 gemäss Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016 und damit für die Schaffung eines neuen Status¹ eingesetzt. An den damals vorgebrachten Argumenten hält der Vorstand der KKJPD fest, kann sich aber mit der nun vorgeschlagenen Lösung unter Abbau der höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration für Personen, die längerfristig in der Schweiz verbleiben, ebenfalls einverstanden erklären. Wichtig erscheint dem Vorstand der KKJPD in diesem Zusammenhang die verbesserte Information der Arbeitgeber über diesen Status, da die Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme effektiv missverständlich und einer erfolgreichen Arbeitsintegration hinderlich sein kann.

2. Zum Reiseverbot (Art. 59d und 59e E-AIG)

Der Vorstand der KKJPD unterstützt die vorgeschlagene Regelung wonach die Reisemöglichkeiten in den Heimat- oder Herkunftsstaat von vorläufig aufgenommenen Personen, Asylsuchenden und Schutzbedürftigen eingeschränkt werden. Dies bedeutet eine Angleichung an die Regelung für anerkannte Flüchtlinge und erscheint im Ergebnis sachgerecht. Bei den zusätzlichen Einschränkungen für andere Auslandsreisen von vorläufig aufgenommenen Personen, Asylsuchenden und Schutzbedürftigen spricht sich der Vorstand der KKJPD dafür aus, dass Reisen aus schwerwiegenden persönlichen Gründen, eine aktive Teilnahme an Sport- und Kulturveranstaltungen im Ausland oder grenzüberschreitende Reisen im Rahmen des Schul- und Ausbildungsbetriebs weiterhin möglich sein sollten.

1 / 2

Eine zu restriktive Regelung in diesem Bereich ohne die genannten Ausnahmen würde dem Integrationsauftrag der Kantone zuwiderlaufen.

3. Zur Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme bei Verstoss gegen das Reiseverbot (Art. 83 und 84 E-AIG)

Kritisch steht der Vorstand der KKJPD der Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme bei einem Verstoss gegen das Reiseverbot gegenüber. Es ist davon auszugehen, dass bei diesen Personen eine Wegweisung auch nach Erlöschen des Aufenthaltstitels in den meisten Fällen nicht vollzogen werden kann. Schlimmstenfalls bleiben diese Personen dann ohne Aufenthaltstitel in der Schweiz und eine erfolgreiche Integration wird damit quasi verunmöglicht. In diesen Fällen hätte das zudem eine Kostenverschiebung zu Lasten der Kantone zur Folge, welche der Vorstand der KKJPD ohne entsprechende Kompensationsmassnahmen, z.B. in Form einer erhöhten Nothilfepauschale, ablehnt. Bezeichnenderweise wird auf diese Kostenverschiebung zu Lasten der Kantone im erläuternden Bericht unter den finanziellen Auswirkungen (Ziff. 3.2.2) nicht hingewiesen.

Sachgerechter erscheint es uns, bei Verstössen gegen das Reiseverbot nach den Artikeln 59d und 59e E-AIG als Sanktion eine Verlängerung der Frist vorzusehen, ab der eine Aufenthaltsbewilligung beantragt werden kann, bspw. um 5 Jahre.

4. Zum Anspruch auf Kantonswechsel (Art. 85b E-AIG)

Der Anspruch auf Kantonswechsel zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration wird vom Vorstand der KKJPD in der vorliegenden Form unterstützt.

Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen in der Stellungnahme der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) von 18. November 2019.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der aufgeführten Punkte.

Freundliche Grüsse



Urs Hofmann
Präsident

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

13. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassung des Status der vorläufigen Aufnahme; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (AIG) Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Allgemeines

Der vorliegende Revisionsentwurf umfasst hauptsächlich verschiedene punktuelle Anpassungen beim Status der vorläufigen Aufnahme. Insbesondere sollen noch bestehende Hürden bei der Arbeitsmarktintegration mit einer Erleichterung beim Kantonswechsel beseitigt werden und restriktive Regelungen in Bezug auf Auslandsreisen auf Gesetzesstufe verankert werden. Die gleichen Reisebeschränkungen sollen ebenso für Asylsuchende und schutzbedürftige Personen übernommen werden. Der Bundesrat verzichtet auf eine Änderung der Bezeichnung des Status der vorläufigen Aufnahme, da keine andere gleichwertige Bezeichnung gefunden werden konnte, die die Anforderungen an eine klare Umschreibung der Rechtsstellung erfüllt.

Der Regierungsrat des Kantons Aargau begrüsst die Änderungsvorschläge unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen.

2. Zum Reiseverbot (Art. 59d und 59e E-AIG)

Das Parlament hat im Rahmen der Änderungen des AIG vom 14. Dezember 2018 das bestehende Reiseverbot für anerkannte Flüchtlinge in den Heimat- oder Herkunftsstaat ausdrücklich auf Gesetzesstufe verankert (Art. 59c Abs. 1 Satz 1 AIG). Zusätzlich hat es dem Staatssekretariat für Migration (SEM) die Kompetenz erteilt, ein zusätzliches Reiseverbot für weitere Staaten – insbesondere für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats – vorzusehen, um unerwünschte Heimatreisen zu verhindern (Art. 59c Abs. 2 Satz 2 AIG). Die entsprechenden Regelungen sind heute noch nicht in Kraft. Der Bundesrat wird diese voraussichtlich auf Anfang 2020 in Kraft setzen.

Mit der vorliegenden Revision sollen nun auch für vorläufig aufgenommene Personen, Asylsuchende und Schutzbedürftige restriktive Regelungen für Auslandsreisen ausdrücklich auf Gesetzesstufe verankert werden. Bereits nach geltendem Recht benötigt dieser Personenkreis für jede Auslandsreise

eine Bewilligung des SEM in Form eines Reisedokuments oder Rückreisevisums, wobei die restriktiven Reisegründe von Art. 9 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) zur Anwendung kommen. Neu wird im Gesetz verankert, dass Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat generell untersagt sind. Ausnahmen im Einzelfall sollen nur dann bewilligt werden können, wenn dies zur Vorbereitung der definitiven Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat notwendig ist. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat die entsprechenden Voraussetzungen auf Verordnungsstufe festlegt. Das Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat stellt somit eine Angleichung an die analoge Regelung für anerkannte Flüchtlinge (vorgesehenes Inkrafttreten per Anfang 2020) dar und wird begrüsst.

Zusätzlich sollen neu jegliche Auslandsreisen untersagt werden (Art. 59e Abs. 1 E-AIG). Soweit dies den Personenkreis der Asylsuchenden sowie der Schutzbedürftigen betrifft, wird die Neuregelung begrüsst. Sollte diese jedoch auch bei den vorläufig Aufgenommenen, für die ein gesetzlicher Integrationsauftrag im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz besteht, zu einem generellen Reiseverbot auch in Nachbarstaaten der Schweiz führen, wäre diese unseres Erachtens unverhältnismässig. Insbesondere die aktive Teilnahme an Sport- oder Kulturveranstaltungen im Ausland oder grenzüberschreitende Reisen im Rahmen des Schul- und Ausbildungsbetriebs (siehe Art. 9 Abs. 1 lit. c und d RDV) dienen der Integration und müssen unseres Erachtens auch weiterhin möglich sein. Bei der angekündigten Überarbeitung der Ausnahmen vom Verbot von Auslandsreisen in der RDV ist dies unbedingt entsprechend zu berücksichtigen.

3. Zur Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme bei Verstoss gegen das Reiseverbot (Art. 83 und 84 E-AIG)

Neben der Aufnahme eines neuen Straftatbestands, der unerlaubte Auslandsreisen sanktioniert (Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG) und der Möglichkeit des SEM, während dreier Jahre seit Wiedereinreise die Ausstellung eines Reisedokuments zu verweigern (Art. 122d E-AIG), sieht der Entwurf zusätzlich vor, dass eine unerlaubte Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder ein mehr als zwei-monatiger, unerlaubter Aufenthalt in einem anderen Staat zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führt. In der Realität wird jedoch nur eine Minderheit der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme tatsächlich in den Herkunftsstaat zurückgeführt werden können. Damit verbleiben diese Personen ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz, die begonnenen Integrationsmassnahmen müssen beendet sowie eine allenfalls bereits aufgenommene Erwerbstätigkeit aufgegeben werden. Gerade für vorläufig Aufgenommene, die sich auf einem erfolgversprechenden Weg der Integration befanden und sich bereits aus der Sozialhilfe lösen konnten, erscheint die vorgesehene Bestimmung unbefriedigend.

Vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer erhalten finanzielle Unterstützung in der Höhe der Asylansätze (§ 16 Abs. 1 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention [Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG]), wobei die Finanzierung direkt über den Kanton läuft (§ 17g Sozialhilfe- und Präventionsverordnung [SPV]). Dieser erhält die Kosten durch die Globalpauschale des Bundes während sieben Jahren ab Einreise zurückerstattet (Art. 86 Abs. 1 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG]).

Die von den vorliegend vorgesehenen Änderungen Betroffenen fallen mit dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme in das Nothilferegime, für welches die Kantone zuständig sind. Die vom Bund ausgerichtete Nothilfepauschale vermag die Kosten für eine ausreisepflichtige Person im Kanton Aargau während gut vier Monaten zu decken. Anschliessend gehen die Kosten zulasten des Kantons. Im erläuternden Bericht wird unter den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone (Ziffer 3.2.2) einmal mehr in keiner Weise auf diese finanzielle Mehrbelastung der Kantone hingewiesen.

Sollte am Erlöschen der vorläufigen Aufnahme als Sanktion festgehalten werden, beantragen wir, dass der Bund den Kantonen in solchen Fällen eine erhöhte Nothilfepauschale für die Dauer von drei Jahren ausrichtet. Als alternative Sanktion könnte auch eine Verlängerung der Frist, bis zu der die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG möglich ist, aufgenommen werden.

4. Zum Anspruch auf Kantonswechsel (Art. 85b E-AIG)

Der neu zu schaffende Anspruch auf einen Kantonswechsel mit der Absicht, noch bestehende Hürden bei der beruflichen Integration zu beseitigen, wird ausdrücklich begrüsst. Die im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen, dass kein Sozialhilfebezug vorliegen darf, dass das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht und der Arbeitsweg als nicht zumutbar erscheint, sowie dass keine Verstösse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung etc. vorliegen, erscheinen zweckmässig. Insbesondere dürfte sich damit die Gefahr verhindern lassen, dass der neue Anspruch zu einer Umverteilung der Sozialhilfelasten zwischen den Kantonen führt.

5. Zur neuen Übertretungsstrafbestimmung (Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG)

Der vorgesehenen neuen Strafbestimmung kann zugestimmt werden. Unklar, jedoch gegebenenfalls durch die Praxis zu klären, ist die Frage, ob sich derjenige, der unerlaubt, aber unter Zwang gereist ist, ebenfalls strafbar macht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Kopie

- vernehmlassungsbre@sem.admin.ch



Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

EINGANG GEVER SEM

2019 -11- 25

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

Appenzell, 21. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahmen Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des oben erwähnten Bundesgesetzes zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mehrheitlich mit der Vorlage einverstanden. Nach ihrer Ansicht geht aber das vollständige Verbot von Reisen auch ins benachbarte Ausland zu weit und widerspricht dem Integrationsauftrag. Es wird deshalb abgelehnt. Nicht zugestimmt werden kann ausserdem der geplanten Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme, da in der vorliegenden Form nur die Kantone finanziell für die Nothilfekosten aufkommen müssten.

Voraussichtlich am 1. Januar 2020 tritt das Reiseverbot für anerkannte Flüchtlinge in Kraft. Demnach sieht das AIG künftig vor, dass Reisen von anerkannten Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie in bestimmte vom Bundesrat bezeichnete Drittstaaten untersagt sind. Die Motion Pfister verlangt, dass vorläufig Aufgenommenen analog zur Regelung für anerkannte Flüchtlinge Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt werden. Neben der eigentlichen Umsetzung der Motion Pfister will der Bund neu auch bei vorläufig Aufgenommenen Reisen in vom Bundesrat bezeichnete Drittstaaten untersagen.

Diesen neuen Gesetzesbestimmungen kann grundsätzlich zugestimmt werden. Es ist tatsächlich stossend, wenn vorläufig Aufgenommene ihre Ferien im Heimatland verbringen und dadurch möglicherweise weitere Landsleute dazu verleiten, ihren Herkunftsstaat zu verlassen. Ein absolutes Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene erscheint aber unverhältnismässig. Die Teilnahme an Schulreisen, Sportveranstaltungen oder an familiären Anlässen in Nachbarstaaten soll nach wie vor möglich sein. Für diesen Bereich ist die Gesetzesänderung abzulehnen, zumindest soweit Nachbarländer als solche Drittstaaten bezeichnet würden.

Bezüglich der Sanktion nach einem Verstoss gegen das Reiseverbot ist der Kanton Appenzell I.Rh. mit der vorgesehenen Regelung nicht einverstanden. Gemäss den neuen Bestimmungen erlischt die vorläufige Aufnahme nach einer nicht bewilligten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Während dreier Jahre müsste die betroffene Person von der Nothilfe,

für welche die Kantone zuständig sind, leben. Eine erneute Anordnung einer vorläufigen Aufnahme könnte erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder beantragt werden. Bei Personen, die vor der Reise in den Heimatstaat auf dem Arbeitsmarkt integriert waren und keine Sozialhilfe bezogen haben, erscheint die vorgesehene Bestimmung mit der dreijährigen finanziellen Zuständigkeit des Kantons als unbefriedigend. Die Sanktion wird in dieser Form abgelehnt, falls nicht der Bund eine zusätzliche Nothilfepauschale entrichtet.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:


Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- vernehmlassungs-b-re@sem.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@mobi.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 15. November 2019

Eidg. Vernehmlassung; Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingeladen, zum Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme Stellung zu nehmen

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

1. Bezeichnung „Vorläufige Aufnahme“

Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Die betroffenen Personen sind somit in der Schweiz vorläufig geduldet, bis die Vollzugshindernisse nicht mehr vorhanden sind. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass zahlreiche vorläufig aufgenommene Personen längerfristig oder sogar dauerhaft in der Schweiz bleiben. Es wird daher als sinnvoll erachtet, an der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme festzuhalten. Diese Bezeichnung hat sich zudem im Arbeitsmarkt und im Migrationsrecht etabliert.

2. Keine Reise ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene

Vorläufig Aufgenommenen soll analog der Regelung von anerkannten Flüchtlingen eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt werden. Zudem sollen neu auch bei vorläufig aufgenommenen Personen Reisen in vom Bundesrat bezeichnete Drittstaaten untersagt werden. Die neuen Gesetzesbestimmungen zum Reiseverbot erscheinen zweckmässig. Es ist stossend, wenn vorläufig Aufgenommene ihre Ferien im Heimatland verbringen, obwohl der Wegweisungsvollzug dorthin angeblich unzumutbar ist.



Gemäss den neuen Bestimmungen erlischt die vorläufige Aufnahme nach einer nicht bewilligten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Es ist nachvollziehbar, dass die Sanktion eine abschreckende Wirkung haben muss. Das drohende Erlöschen der vorläufigen Aufnahme erfüllt diesen Zweck.

Für den Regierungsrat ist indessen wichtig, dass die in Art. 59d Abs. 2 E-AIG aufgeführten Voraussetzungen für eine Bewilligung, nämlich die Notwendigkeit zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise, konsequent beachtet werden, um keinen unnötigen Anreiz für Auslandsreisen zu Ferienzwecken zu schaffen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Roger Nobs, Ratschreiber

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

EJPD
Staatssekretariat für Migration

Per Mail

13. November 2019

RRB-Nr.: 1237/2019
Direktion Polizei- und Militärdirektion
Unser Zeichen 2019.POMGS.542
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme.
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat des Kantons Bern stimmt der vorliegenden Teilrevision des AIG unter dem Vorbehalt zu, dass im Zusammenhang mit dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme aufgrund einer unerlaubten Reise eine für die Kantone subventionsrechtlich kostenneutrale Lösung gefunden werden kann.

Subventionsrechtliche Folgen für die Kantone

Die subventionsrechtlichen Folgen, die sich mit der Änderung für die Kantone ergeben, sind im erläuternden Bericht weder erkannt noch ausgeführt. Nach Art. 83 Abs. 9^{bis} AIG kann, wenn eine vorläufige Aufnahme aufgrund einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat erloschen ist, während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden. Der erläuternde Bericht sagt dazu nur: „*Neu soll vorerst keine vorläufige Aufnahme mehr verfügt werden können, wenn diese aufgrund einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat erloschen ist (Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG). Die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme soll in diesen Fällen erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder möglich sein (Abs. 9^{bis}). Falls weiterhin Vollzugshindernisse bestehen, werden sich die betroffenen Personen somit bis zum Ablauf dieser dreijährigen Frist ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten.*“

Die Folge des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme ist die Beendigung des subventionsrechtlichen Verhältnisses zwischen Bund und Kanton (Art. 20 Bst. d AsylV 2).

Kehrt ein vorläufig Aufgenommener nach einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat in die Schweiz zurück, so erlischt seine vorläufige Aufnahme und das Subventionsverhältnis zwischen Bund und Kanton ist beendet. Die Person ist aber da und der Grund, der ursprünglich zur Anordnung der vorläufigen Aufnahme führte, ist nicht beseitigt. Sofern die vorläufig aufgenommene Person zuvor finanziell unabhängig war, so erlischt mit dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme auch die Stellenantrittsbewilligung. Die Person kann somit nicht für ihren Unterhalt während des Aufenthalts ohne ausländerrechtlichen Status aufkommen. Die Kantone bzw. die Gemeinden werden in dieser Zeit für die Sozial- bzw. Nothilfe aufkommen müssen. Da die kantonalen Sozialhilfegesetze eine solche Situation nicht vorsehen, würden sich die Unterstützungsansätze nach ordentlichem Sozialhilferecht richten und sie könnten bestenfalls auf ein Minimum nach Sozialhilferecht reduziert werden. Auf die Kantone kommen somit schwer kalkulierbare Sozial- bzw. Nothilfekosten zu, ähnlich wie bei ausländischen Personen mit strafrechtlicher Landesverweisung, deren Vollzug aufgeschoben werden muss (Art. 66d StGB).

Antrag: Wir beantragen, dass diese finanziellen Folgen für die Kantone im Bericht ausgeführt werden.

Ungeklärt sind auch die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone bezüglich der schulpflichtigen Kinder einer vorläufig aufgenommenen Person, welche den Status infolge einer unerlaubten Reise verloren hat. Die betroffenen Personen werden, wie oben ausgeführt, allenfalls über eine lange Dauer in der Nothilfe der Kantone bleiben. Dies gilt auch für die volksschulpflichtigen Kinder. Je länger dieser Zustand dauert bzw. je länger eine Wegweisung nicht vollzogen werden kann, desto weniger adäquat kann dem Recht auf Volksschulbildung Rechnung getragen werden.

Die Subventionen des Bundes für die Asylsozialhilfe enthalten zwar keine Beiträge für die Gewährung des Rechts auf Volksschulbildung, hingegen enthalten sie Beiträge für die situationsbedingten Leistungen, aus welchen beispielsweise Schulmaterial, -ausrüstung und Beiträge für Ausflüge und Schulreisen finanziert werden, die die Eltern übernehmen müssen. Weiter enthält die Globalpauschale des Bundes einen Beitrag an die Sonderschulung (0,45%). Mit der einmaligen Nothilfepauschale lassen sich diese Beiträge nicht ausgleichen.

Antrag: Die finanziellen Kostenverschiebungen auf die Kantone sind in den Erläuterungen auszuweisen und zu beziffern.

Reisen Asylsuchende unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat, so kann ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden (Art. 83 Abs. 9^{ter} AIG). Der erläuternde Bericht äussert sich nicht dazu, ob das subventionsrechtliche Verhältnis zwischen Bund und Kanton ab Wiedereinreise wieder aufgenommen wird, wenn in der Zwischenzeit eine unkontrollierte Abreise das subventionsrechtliche Verhältnis beendet hat (Art. 20 Bst. c AsylV 2). Dieselbe Frage würde sich auch noch stellen für schutzbedürftige Personen, sofern überhaupt einmal Personen als schutzbedürftig anerkannt würden.

Antrag: Wir beantragen, dass diese subventionsrechtlichen Fragen im Bericht ausgeführt werden.

Art. 59e Abs. 3 AIG: Reisetätigkeit vorläufig Aufgenommenen in den Schengenraum im Rahmen einer Erwerbstätigkeit

Im Rahmen der Personenfreizügigkeit können Schweizer Unternehmen Dienstleistungen in der Europäischen Union erbringen. Das Schweizer Unternehmen müsste aufgrund des Reiseverbots für asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen in Drittstaaten (Art. 59d) beim SEM eine Bewilligung für diese Mitarbeitenden einholen, was ein bürokratischer Mehraufwand bedeutet. Das Verbot einer Reise in einen Drittstaat zu Erwerbszwecken als unselbständige Arbeitnehmende für vorläufig aufgenommene Personen widerspricht zudem dem angestrebten Grundsatz, die Hürden für die Arbeitsintegration für Personen, die längerfristig in der Schweiz bleiben, zu beseitigen.

Antrag: Deshalb beantragen wir, eine Ausnahme für die Erwerbstätigkeit im Rahmen eines Arbeitsvertrags mit einem Schweizer Unternehmen für vorläufig Aufgenommene aufzunehmen.

Art. 84 Abs. 4 Bst c AIG und Art. 79 BSt. e AsylG: Ausnahmemöglichkeit des Reiseverbots aufgrund eines Zwangs

Mit der Ausnahmemöglichkeit, Reisen in die Heimat mit einem Zwang zu begründen, eröffnen sich aus Sicht des Regierungsrats für die Behörden kaum überprüfbare Möglichkeiten für Heimatreisen. Das Asylrecht dient gemäss AsylG dazu, Menschen vor Gefährdung des Leibes, des Lebens oder der Freiheit sowie Massnahmen, die einen unerträglichen psychischen Druck bewirken, zu schützen. Der Regierungsrat vertritt die Auffassung, dass, wer in seiner Heimat derart schwer verfolgt wird, keine Heimatreise antreten kann. Die Bestimmung, wonach die Person „*glaubhaft macht*, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte“, ist zudem für die Behörden schwer, wenn nicht unmöglich, zu überprüfen.

Antrag: Wir beantragen die Streichung der Ausnahme des Zwangs in den Art. 84 Abs. 4 Bst c AIG und Art. 79 Bst e AsylG.

Bestimmungen über den Zugang zur Erwerbstätigkeit, zur beruflichen Mobilität, zum Kantonswechsel und zum Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen

Der Regierungsrat des Kantons Bern begrüsst diese Bestimmungen ausdrücklich. Wir haben dazu folgenden Antrag:

Art. 85b Abs. 3 AIG: Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen, Voraussetzungen

Für vorläufig Aufgenommene ist ein Anspruch auf einen Kantonswechsel vorgesehen, wenn die betreffende Person ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig ist oder eine berufliche Grundbildung absolviert. Dazu müssen kumulativ drei Bedingungen erfüllt sein, wobei eine davon verlangt, dass die Person weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen beziehen darf. Im Gegensatz zu den anderen zwei Voraussetzungen erachten wir diese dritte Vorgabe zu den Sozialhilfeleistungen in Fällen, in welchen die betreffende Person einen Kantonswechsel aufgrund einer beruflichen Grundbildung anstrebt, als unbefriedigend:

Personen in Ausbildung sind erfahrungsgemäss in den meisten Fällen auf Sozialhilfe angewiesen, weshalb ihnen mit der erwähnten Bedingung eine solche verwehrt bleiben dürfte.

Antrag: Wir beantragen, dass die Voraussetzungen für diese Personengruppe zu überdenken bzw. zu lockern, gleichzeitig aber geeignete Massnahmen zu ergreifen sind, um allfälligen Missbräuchen vorzubeugen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident



Christoph Ammann

Der Staatsschreiber



Christoph Auer

Verteiler

- Erziehungsdirektion
- Finanzdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Polizei- und Militärdirektion
- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Staatssekretariat für Migration
3003 Bern

per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Basel, 13. November 2019

**Regierungsratsbeschluss vom 12. November 2019
Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und
über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen
des Status der vorläufigen Aufnahme: Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. August 2019 beauftragte der Bundesrat das EJPD, ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) vom 16. Dezember 2005 durchzuführen. Mit Schreiben gleichen Datums haben Sie uns eingeladen, uns in rubrizierter Angelegenheit vernehmen zu lassen. Gerne lassen wir Ihnen unsere diesbezüglichen Ausführungen zukommen.

Grundsätzlich begrüssen wir die vorgesehenen Änderungen des AIG, insbesondere das Festhalten am Begriff der vorläufigen Aufnahme sowie der Reiseverbote für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme in das Heimatland.

Zur Motion SPK-S (Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme)

Nach der Beratung im Parlament hat der Bundesrat davon abgesehen, den Begriff der vorläufigen Aufnahme durch einen eigenständigen Status der Schutzgewährung zu ersetzen und empfiehlt, den Status der vorläufigen Aufnahme beizubehalten. Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Der Begriff ist zwischenzeitlich landesweit bekannt und ein neuer Status hätte zur Folge, dass das Ausländerrecht weiter verkompliziert würde. Deshalb erachten wir es als sinnvoll, an der aktuellen Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme festzuhalten.

Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen sollen vorläufig Aufgenommene einen Anspruch auf Kantonswechsel erheben können, wenn ein Verbleib im Wohn- und Zuweisungskanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis mindestens seit 12 Monaten besteht. Hiermit soll eine weitere Hürde für vorläufig Aufgenommene auf dem Arbeitsmarkt abgebaut werden. Wie bereits erwähnt hat sich der Begriff der vorläufigen Aufnahme etabliert. Zudem wurden in den letzten Jahren zahlreiche verschiedene Massnahmen getroffen, um vorläufig Aufgenommenen und auch anerkannten Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt wesentlich zu erleichtern. Darunter fallen u.a. die Integrationsvorlehre und die sogenannte Flüchtlingslehre. Per 1. Januar 2018 wurde die Sonderabgabe von 10% für erwerbs-

tätige vorläufig aufgenommene Personen aufgehoben. Per 1. Januar 2019 wurde die Bewilligungspflicht durch eine für die Arbeitgebenden einfache Meldepflicht abgelöst, was den administrativen Aufwand reduziert. Zudem unterstehen vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge nicht dem Inländervorrang und dürfen in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Am 1. Mai 2019 ist schweizweit die vom Bund und den Kantonen erarbeitete Integrationsagenda in Kraft getreten, die verschiedene Integrationsmassnahmen für eine raschere und nachhaltige Integration auf dem Arbeitsmarkt enthält. Insgesamt darf festgestellt werden, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge erheblich erleichtert wurde.

Mit Blick auf diese diversen Erleichterungen für vorläufig Aufgenommene lehnen wir den vorgeschlagenen Anspruch auf Kantonswechsel, wenn bei einem neuen Arbeitsverhältnis der Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeit nicht zumutbar ist, ab. Wir erachten diese Einschränkung des kantonalen Ermessensspielraums für unnötig und wenig praktikabel, zumal die Unzumutbarkeit rechtlich unbestimmt ist. Die vorgeschlagene Änderung bringt ein nicht zu unterschätzendes Missbrauchspotential mit sich: Unsere Erfahrung zeigt, dass Stellen trotz Arbeitsvertrag oft nicht angetreten werden oder eine Beendigung der Erwerbstätigkeit bereits kurze Zeit nach dem Stellenantritt wieder aufgelöst wird.

Mit dem Inkrafttreten der Neustrukturierung des Asylbereichs vom 1. März 2019 sollen den Kantonen mit Verfahrenszentren vor allem Personen zugewiesen werden, die eine Bleibeperspektive haben. Die Zuweisung an die Kantone erfolgt nach einem fixen Verteilschlüssel. Mit der Zuweisung übernimmt der zuständige Kanton die individuelle bedarfsgerechte Betreuung, die Integrationsverantwortung und die Ausrichtung der Sozialhilfe. Namentlich bei jüngeren Personen stehen dabei der Abschluss einer Ausbildung und damit verbunden ein langjähriger Verbleib auf dem Arbeitsmarkt im Vordergrund. Der vorgesehene Anspruch auf Kantonswechsel hätte zur Folge, dass laufend bedarfsgerechte und individuelle Integrationsmassnahmen abgebrochen und neue Zuständigkeiten geschaffen werden müssten. Zudem dürften urban geprägte Kantone und solche mit grosszügigeren Sozialleistungen für vorläufig Aufgenommene grundsätzlich attraktiver sein, als die bisher zugewiesenen ländlichen Regionen, was zum einem «Pull-Effekt» führen würde.

Zusammenfassend sind wir der Auffassung, dass der Zuweisungskanton bei vorläufig Aufgenommenen bis zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung zuständig bleiben soll. Ausnahmen sollen wie bisher bei Familienzusammenführungen oder wenn beide Kantone mit dem Wechsel einverstanden sind möglich sein.

Zur Motion Pfister (keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene)

Die Motion sieht vor, dass vorläufig Aufgenommenen eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt werden soll. Dies in Analogie der Regelung von anerkannten Flüchtlingen. Zusätzlich sollen bei vorläufig Aufgenommenen Reisen in vom Bundesrat bezeichnete Drittstaaten untersagt werden.

Wir befürworten die neue Gesetzesregelung beim Verbot der Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Es ist stossend und für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar, wenn vorläufig Aufgenommene ihre Ferien im Heimatland oder im Herkunftsstaat verbringen, von welchem sie geflüchtet sind. Hingegen wäre ein absolutes Reiseverbot unverhältnismässig. Aus sozialen und Integrationsgründen sind Teilnahmen an familiären Anlässen, Schulreisen, kulturellen Angeboten und Sportveranstaltungen etc. in Nachbarstaaten der Schweiz und andere Drittstaaten weiterhin zu ermöglichen. Hinsichtlich einer raschen und nachhaltigen Integration der vorläufig Aufgenommenen, wie sie die Integrationsagenda Schweiz vorgibt, sollte die ausserordentlich strikte Bewilligungspraxis des Bundes in diesem Punkt überdacht und angemessen angepasst werden.

Für problematisch erachten wir die vorgeschlagene Regelung bei den Sanktionen, wonach bei einem Verstoss gegen das Reiseverbot die vorläufige Aufnahme erlöschen soll und eine Wiederaufnahme in den Status F während dreier Jahre nicht mehr möglich sein soll. Es ist absehbar, dass ein Grossteil dieser Personen in der Nothilfe der Kantone verharren wird, da ein Vollzug der Wegweisung in aller Regel nicht möglich sein dürfte.

Die Idee, dass die Sanktion eine abschreckende Wirkung entfalten soll, ist zwar nachvollziehbar. Wir erachten jedoch das Risiko als hoch, dass diese Sanktion vor allem Personen betreffen würde, die sich vor der Reise in den Arbeitsmarkt integriert hatten, weil hauptsächlich diese Personen sich die Reise leisten können. Die sozialen Folgekosten aus der verfassungsmässig garantierten Nothilfe hätten die Kantone zu tragen. Wir lehnen diese Sanktion deshalb ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement
Bern

Per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Liestal, 19. November 2019

Vernehmlassung

betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir befürworten die *Vereinfachung des Kantonswechsels vorläufig aufgenommener Personen*, die ausserhalb ihres Wohnkantons erwerbstätig sind (oder eine berufliche Grundausbildung absolvieren) und gewisse Kriterien erfüllen (keine Sozialhilfeleistungen, Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten etc.). Die Regelung trägt zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration bei und macht Sinn. Zahlenmässig sind wohl aufgrund der strikten Voraussetzungen nicht massenhafte Kantonswechselgesuche zu erwarten.

Auch die *Erschwerung von Reisen vorläufig aufgenommener Personen in ihren Heimatstaat* (analog der Regelung bei den anerkannten Flüchtlingen) wird von uns unterstützt. Solche Reisen sollen nur noch zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise und zur Rückkehr in den Heimatstaat im Einzelfall bewilligt werden. Die Massnahme dient der Verhinderung missbräuchlicher Reisen der genannten Personen. Auch hier wird vermutlich kein Massengeschäft entstehen.

Anstelle der heutigen Bewilligungspflicht vorläufig aufgenommener Personen für Reisen in andere Staaten als den Herkunfts- und Heimatstaat soll neu ein Reiseverbot mit der Möglichkeit für Ausnahmebewilligungen bestehen (Art. 59e Abs. 3, Reisen in andere Staaten). Für vorläufig Aufgenommene dürfen sich aus dieser Gesetzesänderung keine Veränderungen ergeben, wenn sie die Voraussetzungen für Auslandsreisen erfüllen, wie sie heute auf Verordnungsebene (Art. 9 Abs. 1 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen) festgelegt sind. Der heutige Entscheidungsspielraum für die Bewilligung von Auslandsreisen zugunsten von vorläufig aufgenommenen Personen muss auch bei Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Bestimmung fortbestehen.

Für den Fall, dass eine solche Reise (oder auch eine Reise in den Heimatstaat) ohne Bewilligung und somit unerlaubt unternommen wird, sind Sanktionen vorgesehen. So soll die vorläufige Aufnahme automatisch erlöschen, ausser es kann glaubhaft gemacht werden, dass die Reise unter Zwang erfolgte. Erst drei Jahre nach dem Erlöschen soll wieder eine erneute vorläufige Aufnahme möglich sein, selbst dann, wenn in der ganzen Zeit Vollzugshindernisse vorliegen. Dies hätte zur Folge, dass sich die betreffenden Personen drei Jahre lang ohne ausländerrechtlichen Status in

der Schweiz aufhalten würden. Diese Situation wäre nicht unproblematisch und wirft Fragen auf, insbesondere hinsichtlich der anfallenden Kosten (Nothilfe? Erwerbstätigkeit?) und wer diese zu tragen hat (Kantone?). Auch wenn wohl nur mit einer sehr geringen Fallzahl zu rechnen ist, dürfen diese Kosten nicht einfach den Kantonen auferlegt werden, falls die Wegweisung trotz Erlöschens der Bewilligung nicht vollzogen werden kann. In der Praxis werden sich zudem schwierige Beweisfragen stellen.

Abschliessend hoffen wir, Ihnen mit unseren Hinweisen dienen zu können, und bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung.

Hochachtungsvoll



Isaac Reber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Document PDF et Word à :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Fribourg, le 5 novembre 2019

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 21 août dernier, vous nous avez consultés sur le projet législatif cité en titre, et nous vous en remercions. Nous nous déterminons comme suit sur les principaux volets du projet.

1. Restrictions des voyages à l'étranger

L'interdiction de principe faite aux réfugiés reconnus, aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger de se rendre dans leur pays d'origine est clairement compréhensible.

Le projet entend en outre faire de l'interdiction de voyager la règle applicable également aux voyages dans un autre Etat que celui d'origine ou de provenance des personnes concernées. Nous estimons que ces restrictions supplémentaires à l'égard des ressortissants étrangers admis provisoirement en Suisse et des personnes à protéger ne fait pas sens et heurte le principe de cohérence qui a animé jusqu'ici la volonté constante du législateur de maximaliser les facteurs d'intégration de ces personnes. Pour rappel, à l'avantage et au profit d'une facilitation de l'intégration des personnes admises provisoirement en Suisse, la priorité des travailleurs indigènes a été abandonnée au 1^{er} janvier 2008, et la nécessité d'une autorisation de travail a été remplacée par un processus de simple annonce au 1^{er} janvier 2019. La capacité à voyager, par exemple dans les pays frontaliers de la Suisse où sont susceptibles de résider membres de la famille et connaissances compatriotes ayant fui leur pays dans les mêmes circonstances générales (guerre, etc.), participe aussi à l'intégration de ces personnes.

Nous rejetons en conséquences toutes nouvelles restrictions mises à la capacité de voyager des personnes admises provisoirement en Suisse et des personnes à protéger.

Nous insistons en outre à ce sujet que, contrairement à ce qu'indique le rapport explicatif (point 3.1.3), les nouvelles dispositions envisagées auraient bel et bien des conséquences financières sur les cantons. En effet, si une personne admise à titre provisoire séjourne illégalement dans son pays d'origine ou dans un pays tiers, elle risque de se voir infliger une levée de l'admission provisoire et de devenir déboutée, sans qu'il soit pour autant possible de la renvoyer. Dès lors, les subventions fédérales cesseraient d'être versées, le canton devant dès lors assumer les coûts d'aide d'urgence pendant trois ans, soit en moyenne 54'000 francs par personne. Nous demandons donc que ce point soit corrigé dans le message et fasse état d'une estimation financière probante.

2. Modification du statut de l'admission provisoire

2.1. Appellation

Nous regrettons que le projet renonce à modifier l'appellation « admission provisoire », qui dans la plupart des cas ne correspond pas à la réalité des personnes bénéficiaires, appelées à vivre durablement dans notre pays. Même si ce statut et les possibilités qu'il accorde en matière d'entrée sur le marché du travail sont de plus en plus connus par les employeurs, l'appellation demeure sans doute dans de nombreux cas un frein à l'accès au marché du travail, et ne contribue pas à donner à la population une juste idée de la situation dans notre pays de cette catégorie de personnes.

2.2. Changement de canton

S'agissant des nouvelles dispositions permettant aux personnes admises à titre provisoire à changer de canton, nous les soutenons pleinement, car elles renforcent les facteurs facilitateurs de l'intégration en Suisse.

Nous constatons en revanche que ni le projet de modification légale ni le rapport explicatif n'expriment clairement si la compétence décisionnelle pour un changement de canton pour des motifs économiques relèvera du Secrétariat d'Etat aux migrations ou du service cantonal. Compte tenu des éléments factuels à prendre en compte, il semble indiqué de confier cette compétence au service cantonal.

En vous remerciant une nouvelle fois de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :



Jean-Pierre Siggen
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat



Le Conseil d'Etat

5352-2019

Département fédéral de justice et police
(DFJP)
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : consultation fédérale sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) concernant la restriction des voyages à l'étranger et la modification du statut de l'admission provisoire

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 21 août 2019, par laquelle vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge, et il vous en remercie.

En ce qui concerne la modification des critères à remplir pour un changement de canton (article 85b LEI), notre Conseil souscrit naturellement à l'objectif général poursuivi par ce nouvel article, à savoir celui de favoriser l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire.

Cependant, il déplore que ce nouvel article, tel qu'il est actuellement rédigé, prive les cantons de leur droit légitime à s'opposer à un changement de canton lorsque celui-ci ne présente pas les garanties suffisantes et leur fait courir un risque financier important, alors même qu'aucun motif découlant du principe de l'unité de la famille ou de menace grave pesant sur l'intéressé ou d'autres personnes n'est invoqué.

Notre conseil estime également que les cautèles introduites par le nouvel article 85b alinéa 3 LEI, censées prévenir le risque que ces personnes se retrouvent à la charge de l'aide sociale du nouveau canton d'attribution, sont en l'état insuffisantes.

En effet, en cas d'horaire de travail ou de trajet pour se rendre au travail ne permettant pas d'exiger raisonnablement que la personne concernée reste dans son canton de résidence, le changement du canton pourra intervenir sans que la personne concernée ne soit liée par des rapports de travail préalables d'au moins 12 mois lui ouvrant, le cas échéant, le droit aux indemnités de l'assurance-chômage. Dans de telles situations il y a, en cas de résiliation du contrat de travail intervenant rapidement après l'arrivée dans le nouveau canton d'attribution, un risque en termes de coûts d'aide sociale pour ce dernier.

Notre Conseil demande dès lors que la consultation du canton concerné en cas de demande de changement de canton soit ancrée dans la loi. A défaut, la loi devrait exiger que la personne concernée présente, dans tous les cas, une durée cumulée d'au moins 12 mois de travail (que ce soit auprès du même employeur ou dans différents emplois), de manière à pouvoir bénéficier des indemnités de l'assurance-chômage en cas de résiliation du contrat de travail intervenant après son arrivée dans le nouveau canton d'attribution.

Enfin, si l'expérience devait démontrer que, pour des raisons diverses, certains cantons sont davantage concernés que d'autres par ces demandes de changement de canton, notre Conseil souhaite qu'il en soit dûment tenu compte, et que le taux de répartition inter cantonal des personnes relevant du domaine de l'asile (article 21 OA1) soit corrigé en conséquence.

En ce qui concerne l'interdiction faite aux personnes admises à titre provisoire de voyager, que cela soit à destination de leur Etat d'origine ou de provenance (article 59d LEI) ou d'un autre Etat (article 59e LEI), notre Conseil soutient sur le principe la volonté du législateur et du Conseil fédéral de durcir la loi afin de prévenir les voyages abusifs, tout en estimant que le projet de loi proposé va trop loin et qu'il créera des problèmes pour les cantons.

Tout d'abord sur le fond, notre Conseil souhaite rappeler que la situation juridique des personnes admises à titre provisoire (sans qualité de réfugié), et celle des personnes s'étant vues reconnaître la qualité de réfugié sont différentes, les premières n'ayant pas forcément à craindre les persécutions de leur état d'origine, contrairement aux secondes. Dès lors, la prémisse selon laquelle il conviendrait d'appliquer les mêmes règles et restrictions par analogie à ces deux types de populations, doit selon nous être rejetée.

Aussi, notre Conseil estime que les personnes admises à titre provisoire en Suisse devraient pouvoir continuer à se rendre dans leur pays d'origine, de manière exceptionnelle et pour des motifs humanitaires, comme c'est le cas actuellement.

A noter qu'il peut également être dans l'intérêt des autorités suisses que les personnes admises à titre provisoire soient autorisées à se rendre dans leur pays d'origine dans certaines circonstances. C'est notamment le cas lorsqu'une telle personne est requise par les autorités cantonales de produire un passeport valable pour justifier de son identité, et que pour se faire elle n'a d'autre possibilité que de se rendre dans son pays d'origine pour y faire enregistrer ses données biométriques. Le projet de loi actuel ne prévoit pas une telle possibilité, ce qui est problématique.

S'agissant de l'interdiction de se rendre dans un autre Etat (Etat tiers), celle-ci aurait des conséquences particulièrement sévères pour les personnes concernées qui résident dans un canton frontalier. En effet, les déplacements transfrontaliers représentent une réalité sociale et professionnelle quotidienne pour les résidents genevois. Par ailleurs, le droit en vigueur (art. 9 ODV) prévoit des exceptions selon lesquelles les personnes admises à titre provisoire peuvent se rendre dans un pays tiers limitrophe, par exemple pour participer à des manifestations sportives ou culturelles à l'étranger ou dans le cas d'un voyage transfrontalier rendu obligatoire par un établissement scolaire ou de formation. Notre Conseil souhaite que ces possibilités, qui favorisent l'intégration, soient maintenues sous le nouveau droit.

Enfin, si notre Conseil soutient la proposition d'ajouter les voyages à l'étranger sans autorisation à la liste des infractions en droit des étrangers punies d'une amende (Art. 120, al. 1, let. h LEI), il est en revanche fermement opposé à l'introduction d'un délai de carence de 3 ans pendant lequel aucune admission provisoire ne peut être ordonnée en faveur d'une personne admise à titre provisoire, d'un requérant d'asile ou d'une personne à protéger, qui se serait rendue sans autorisation dans son Etat d'origine ou de provenance (Art. 83, al. 9bis et 9ter LEI). Une telle réglementation est propre à créer une nouvelle catégorie de personnes sans statut légal en Suisse. Celles-ci n'auront pas la possibilité d'accéder au marché du

travail ni à une formation et présentent un risque important de dépendre de l'aide d'urgence à charge cantonale. Les conséquences de ces modifications légales sont trop rigoureuses, tant pour les personnes concernées que pour le canton d'attribution, car elles sont de nature à péjorer la situation de ces personnes du point de vue professionnel et social. Elles risquent de compromettre tous les efforts et investissements mis en œuvre en amont dans le cadre de l'intégration professionnelle et sociale. Une telle réglementation n'est dès lors pas conforme aux intérêts des cantons, elle induirait de nouvelles charges financières pour le canton d'attribution ainsi qu'un transfert de charges de la Confédération vers les cantons.

En vous remerciant de l'attention que vous aurez bien voulu prêter à nos observations, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Antonio Hodgers

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

Glarus, 12. November 2019
Unsere Ref: 2019-182

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Hochgeachtete Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

1. Zum Begriff der «Vorläufigen Aufnahme»:

Nach der Beratung im Parlament hat der Bundesrat von seiner ursprünglichen Idee, anstelle der vorläufigen Aufnahme einen eigenständigen Status der Schutzgewährung zu schaffen, abgesehen und empfiehlt nunmehr, den Status der vorläufigen Aufnahme beizubehalten. Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Auch der Kanton Glarus erachtet es als sinnvoll, an der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme festzuhalten. Diese Bezeichnung hat sich etabliert und ein neuer Status würde das Ausländerrecht weiter verkomplizieren. Mit den bestehenden Rechtsgrundlagen ist es für eine vorläufig aufgenommene Person möglich nach fünf Jahren Aufenthalt eine Aufenthaltsbewilligung zu beantragen.

2. Zu Art. 59 und 59e E-AIG, Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat und Reiseverbot in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat für Asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen:

Diese neuen Gesetzesbestimmungen zum Reiseverbot erachten wir als unzweckmässig. Es ist stossend, wenn vorläufig Aufgenommene ihre Ferien im Heimatland verbringen und dadurch möglicherweise weitere Landsleute dazu verleiten könnten ihren Herkunftsstaat zu verlassen. Ein absolutes Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene würde hingegen als unverhältnismässig empfunden. Die Teilnahme an Schulreisen, Sportveranstaltungen oder an familiären Anlässen in Nachbarstaaten soll nach wie vor möglich sein. Im Rahmen der angekündigten Überarbeitung der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 (RDV) wird dies zu berücksichtigen sein.

3. Zu Art. 83 Abs. 9^{bis} und 9^{ter} E-AIG, Sanktionsmassnahmen für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen bei einem Verstoss gegen das Reiseverbot:

Gemäss der vorgeschlagenen Revision würde die vorläufige Aufnahme nach einer nicht bewilligten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat erlöschen. Während drei Jahren kann die betroffene Person nicht mehr vorläufig aufgenommen werden. Während dieser Zeit wird keine Sozialhilfe, sondern bloss die verfassungsmässig garantierte Nothilfe ausgerichtet. Die erneute Anordnung einer vorläufigen Aufnahme soll erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder möglich sein. Es ist nachvollziehbar, dass die Sanktion eine abschreckende Wirkung haben muss. Das drohende Erlöschen der vorläufigen Aufnahme erfüllt diesen Zweck. Nur eine Minderheit der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird jedoch in den Herkunftsstaat zurückkehren können. Der Grossteil der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird wegen Vollzugshindernissen ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz verbleiben und Nothilfe beziehen. Für die Gewährleistung der Nothilfe sind die Kantone zuständig. Gerade bei Personen, die sich vor der Reise in den Herkunftsstaat auf dem Arbeitsmarkt integriert und keine Sozialhilfe bezogen haben, erscheint die vorgesehene Bestimmung mit der dreijährigen finanziellen Kantonszuständigkeit unbefriedigend. Die vorliegende Regelung wird von uns deshalb abgelehnt und vorgeschlagen, stattdessen wie folgt ein Moratorium für den Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung von fünf Jahren vorzusehen: Reist eine vorläufig aufgenommene Person ohne Bewilligung in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat, so ist während der nächsten fünf Jahre ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG ausgeschlossen. Diese Sanktion hätte keine nennenswerten negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone, würde jedoch trotzdem abschreckend wirken.

4. Zu Art. 85b E-AIG, Anspruch auf Kantonswechsel:

Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen sollen vorläufig aufgenommene Personen zum Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt einen Anspruch auf einen Kantonswechsel erhalten, wenn ein Verbleib im Wohn- und Zuweisungskanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht. Dies lehnen wir ab. In den letzten fünf Jahren wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, um bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen Hürden auf dem Arbeitsmarkt abzubauen. Diese haben Wirkung gezeigt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge ist heute erheblich leichter. Ein weiterer Ausbau der Mobilität für vorläufig aufgenommene würde zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen und erwiese sich für den Kanton Glarus unter dem Strich als nachteilig. In der Praxis werden Stellen trotz einem Arbeitsvertrag oft nicht angetreten oder eine Beendigung der Erwerbstätigkeit erfolgt bereits kurze Zeit nach dem Stellenantritt. Zudem sind vorliegend Branchen tangiert, in denen zwischen den vorläufig Aufgenommenen und den Arbeitgebern aufgrund gleicher Herkunft und teilweise familiären Verbindungen oft Vernetzungen bestehen (Gastronomie, Baugewerbe, Reinigung, Coiffeur etc.). Insbesondere Gefälligkeitsverträge lassen sich deshalb nicht auszuschliessen. Ebenso ist das Risiko von Clanbildungen vorhanden. Oft verrichten vorläufig Aufgenommene einfache Arbeiten und bewegen sich trotz Erwerbstätigkeit nahe an der Sozialabhängigkeit. Schon geringe betriebliche Anpassungen des Arbeitspensums können eine solche zur Folge haben. Dies wird zu Unklarheiten darüber führen, welcher Kanton sich für die Ausrichtung von Sozialhilfe als zuständig erweist. Zudem ist es nicht sinnvoll, laufende und unter Umständen mehrjährige Integrationsmassnahmen durch Wohnortwechsel abubrechen. In der Praxis wird es im Einzelfall oft strittig sein, wann eine Unzumutbarkeit eines Arbeitsweges oder einer Arbeitszeit vorliegt. Die vorgeschlagene Variante mit dem Anspruch auf Kantonswechsel birgt ein zu hohes Missbrauchspotenzial. Der günstige Wohnraum könnte zu einer ungewünschten Attraktivität führen, was heute mit dem bisherigen Verteilschlüssel verhindert wird. Für den Kanton Glarus ist mit mehr negativen, als positiven Effekten zu rechnen. Vorläufig Aufgenommene können

nach der jetzt bestehenden Regelung frühestens fünf Jahre nach ihrer Einreise eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sofern sie gut integriert und nicht mehr sozialhilfeabhängig sind. Danach kommt volle Mobilität zu. Diese bewährte Regelung soll beibehalten werden.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Dr. Andrea Bettiga
Landammann


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

versandt am: **12. Nov. 2019**



Sitzung vom

12. November 2019

Mitgeteilt den

13. November 2019

Protokoll Nr.

842

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Per E-Mail (PDF und Word-Version): vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 erhalten die Kantone Gelegenheit, sich zu erwähntem Geschäft zu äussern. Dafür danken wir Ihnen bestens.

Die Regierung des Kantons Graubünden begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung der geplanten Gesetzesänderungen und den Verzicht auf eine Änderung des Begriffs "vorläufige Aufnahme".

- a) Zur Umsetzung der Motion SPK-S (18.3302); Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Die Erleichterung des Kantonswechsels für vorläufig aufgenommene Personen, welche erwerbstätig sind resp. eine berufliche Grundbildung absolvieren, ist sinnvoll. Die Erfahrungen im Kanton Graubünden haben gezeigt, dass durch die gezielte Arbeit der Kantonalen Fachstelle Integration bei der Quote der erwerbstätigen vorläufig aufgenommenen Personen durchaus gute Erfolge erzielt werden können. Der Begriff

"vorläufige Aufnahme" stellt dabei kein wesentliches Hindernis dar. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Kanton wissen, dass vorläufig Aufgenommene in der Regel lange in unserem Land verweilen und nicht von einem Tag auf den anderen abgeschoben werden.

b) Zur Umsetzung der Motion Pfister (15.3953); Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene

Mit dem Gesetzesentwurf soll klargestellt werden, dass auch vorläufig aufgenommene Personen grundsätzlich Reisen in ihr Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt sind, wie dies für anerkannte Flüchtlinge bereits heute gilt. Über Ausnahmen entscheidet das Staatssekretariat für Migration (SEM). Ähnliches gilt für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d und 59e E-AIG). Bei Missachtung dieses Verbots sieht Art. 84 Abs. 4 lit. c und d E-AIG vor, dass die vorläufige Aufnahme erlischt. Mit den vorgesehenen gesetzlichen Anpassungen wird die Motion nach Einschätzung des Bundes verfassungsmässig und mit den internationalen Verpflichtungen vereinbar umgesetzt. Soll die neue gesetzliche Regelung in der Praxis allerdings auch Wirkung entfalten, ist zumindest in der Botschaft klarzustellen, dass mit dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme, bzw. mit dem Verlust derselben die ursprüngliche Wegweisung wiederauflebt, d.h. die ausländische Person die Schweiz zu verlassen hat und von weiteren Integrationsmassnahmen abzusehen ist. Ein anderes Verständnis über die Konsequenzen der neuen Erlöschungsregeln würde keinen Sinn machen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police DFJP
A l'att. de Madame la Conseillère fédérale
Karine Keller-Sutter
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Par email à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Delémont, le 5 novembre 2019

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

Ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a pris connaissance de votre courrier du 21 août 2019 concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), laquelle porte sur la restriction des voyages à l'étranger et la modification du statut de l'admission provisoire. Il vous remercie de l'avoir consulté et prend position comme suit.

1. Mise en œuvre de la motion Pfister

Sur la base des explications contenues dans le rapport explicatif, **le Gouvernement approuve l'introduction, dans la LEI, d'une réglementation interdisant aux personnes admises à titre provisoire, aux requérants d'asile et aux personnes à protéger de se rendre dans leur Etat d'origine ou de provenance, par analogie à celle qui s'applique aux réfugiés reconnus.** La réglementation présentée, qui fait preuve de cohérence, doit permettre de prévenir un certain nombre d'abus, étant précisé qu'une personne qui demande la protection de la Suisse ne peut en principe pas prétendre à retourner dans son pays d'origine ou de provenance.

Il y a également lieu de saluer le régime de dérogation proposé, qui prévoit qu'au cas par cas et à titre exceptionnel, le SEM pourra autoriser ces personnes à se rendre dans leur Etat d'origine ou de provenance mais uniquement si cela est nécessaire à la préparation de leur départ autonome et définitif et de leur retour dans leur Etat d'origine ou de provenance.

Le Gouvernement a en outre pris connaissance du projet d'article 59e LEI qui prévoit que les voyages des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger dans un Etat autre que leur Etat d'origine ou de provenance seront en principe exclus.

S'il peut se rallier au régime d'interdiction, il demande expressément de prévoir un régime de dérogation qui permette à ces trois catégories de personnes de prendre part à des activités qui favorisent l'intégration lorsqu'elles participent activement à une manifestation sportive ou culturelle à l'étranger ou à un voyage scolaire transfrontalier, comme le prévoit le droit en vigueur actuellement.

L'introduction de sanctions visant les personnes qui se seront rendues sans autorisation dans leur Etat d'origine se traduira notamment par la fin automatique de l'admission provisoire si la personne ne rend pas vraisemblable le fait qu'elle s'est vue contrainte d'accomplir son voyage. Il s'agit d'une mesure clairement dissuasive. Il pourrait toutefois être opportun de mener une réflexion sur l'alternative à la levée pure et simple de l'admission provisoire, en particulier lorsque le renvoi n'est pas possible, ce qui est généralement le cas. Dans l'optique d'éviter une précarisation des personnes concernées pendant la période d'attente de trois ans pour prétendre à une nouvelle admission provisoire (permis F), il pourrait être judicieux, par exemple, de reporter le délai de cinq ans nécessaire à l'obtention du permis B par cas de rigueur pour les personnes admis à titre provisoire. Une telle solution présenterait l'avantage de permettre à une partie de ces personnes qui travaillent de conserver une autonomie financière. Il semble en effet inopportun de créer un groupe de personnes sans statut pendant une période de trois ans, lesquelles seront à la charge des cantons.

2. Modification du statut de l'admission provisoire

L'appellation actuelle « admission provisoire » n'exprime effectivement pas le fait que les personnes concernées séjournent généralement longtemps en Suisse, ce qui peut poser problème lors de l'engagement par des employeurs. Nonobstant ce qui précède, le **Gouvernement jurassien, à l'instar du Conseil fédéral, estime qu'il n'y a pas lieu de proposer une nouvelle désignation**, l'accent devant être mis sur l'information des employeurs pour augmenter les chances d'embauche. Il est en effet difficile de trouver une désignation qui tienne compte simultanément de la volonté d'améliorer l'intégration professionnelle des personnes concernées et de l'exigence d'une délimitation claire de leur statut juridique.

Le projet de réglementation autorise une personne admise à titre provisoire qui exerce une activité lucrative ou suit une formation professionnelle initiale en dehors de son canton de résidence à changer de canton. Ce changement est subordonné au fait que la personne ne perçoive pas de prestations de l'aide sociale ni pour elle ni pour les membres de sa famille et que les rapports de travail existent depuis au moins douze mois ou que l'horaire de travail ou le trajet pour se rendre au travail ne permettent pas d'exiger raisonnablement qu'elle reste dans son canton de résidence.

En pratique, le Gouvernement observe que la réglementation en vigueur n'autorise le changement de canton qu'à des conditions restrictives et qu'il est rare que le nouveau canton donne son accord, puisque le changement de canton s'accompagne du transfert de la responsabilité en matière d'aide sociale. Partant, l'élimination d'un obstacle important à l'accès au marché du travail des personnes admises à titre provisoire constitue selon lui un objectif essentiel en termes d'intégration. Le projet de révision complète les différentes mesures destinées à améliorer l'intégration professionnelle dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse AIS.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Zustellung per Mail an

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Staatssekretariat für Migration SEM

Luzern, 19. November 2019

Protokoll-Nr.: 1227

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme
Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 laden Sie die Kantonsregierungen ein, zu den vom Bundesrat – im Rahmen der Umsetzung der Motionen 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) und 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» von Nationalrat Gerhard Pfister – vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen dafür und erlauben uns im Namen und Auftrag des Regierungsrats folgende Bemerkungen anzubringen:

1. Zum Begriff «Vorläufige Aufnahme»

Die Argumentation des Bundesrates, wonach von einer Änderung des Begriffes «Vorläufige Aufnahme» abzusehen ist, weil sich keine Bezeichnung finden lässt, welche die Chancen der betroffenen Personen auf dem Arbeitsmarkt verbessert und gleichzeitig ihre Rechtsstellung korrekt wiedergibt (es handelt sich um eine Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug und nicht um eine unabhängige Bewilligung), ist nachvollziehbar. Dem Umstand, dass die überwiegende Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen längerfristig bzw. dauerhaft in der Schweiz verbleibt, und dem damit verbundenen Bedürfnis nach einer raschen und nachhaltigen Integration ist – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – durch eine verbesserte Information der Arbeitgeber Rechnung zu tragen.

2. Zu Artikel 59 E-AIG

Die mit Artikel 59 Absatz 4 und 5 E-AIG vorgeschlagene Verankerung der Regelung der Ausstellung von Reisedokumenten und von Rückreisevisa auf Gesetzesstufe, welche bis anhin in der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 (RDV) enthalten ist, wird ausdrücklich unterstützt.

Die Ausgestaltung der Einzelheiten zur Ausstellung der genannten Dokumente auf Verordnungsebene ist stufengerecht und die entsprechende Delegationsnorm in Artikel 59 Absatz 6 E-AIG somit notwendig.

3. Zu den Artikeln 59d und 59e E-AIG

Für anerkannte Flüchtlinge mit Asyl sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge wurden bereits Verschärfungen bei den Reisen ins Heimat- oder Herkunftsland sowie in Drittstaaten beschlossen. Es ist somit sachgerecht, die Bestimmungen für vorläufig aufgenommene Personen und Asylsuchende ebenfalls entsprechend zu verschärfen.

4. Zu Artikel 83 Absätze g^{bis} und g^{ter} und Artikel 84 Absätze 4, 4^{bis} und 5 E-AIG

Die vorgeschlagenen Sanktionsmassnahmen bei Missachtung des Reiseverbots sind, um entsprechende Wirkung zu erzielen, notwendig und insofern gerechtfertigt. Nichtsdestotrotz muss beim unterbreiteten Entwurf berücksichtigt werden, dass das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme und/oder die Wartefrist von drei Jahren für die erneute Verfügung der vorläufigen Aufnahme in sehr vielen Fällen zu Personen ohne Aufenthaltsstatus führen wird, welche dennoch im Land verbleiben werden. Dies hat zur Folge, dass diese Personen nicht mehr erwerbstätig sein dürfen und auf Nothilfe angewiesen sind. Der unternommene Integrationsprozess wird damit abrupt gestoppt und dies obschon in etlichen Fällen eine Rückführung in den Heimat- oder Herkunftsstaat faktisch nicht möglich oder völkerrechtlich nicht zulässig sein dürfte. Insofern stellt sich auch die Frage, ob und in welchem Ausmass von den Kantonen erwartet wird, dass sie Anstrengungen zur Rückführung der betroffenen Personen in den Heimat- oder Herkunftsstaat unternehmen.

Darüber hinaus ist unklar, wann die Wartefrist von drei Jahren zu laufen beginnt: Wird auf den Zeitpunkt des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme (z.B. Zeitpunkt der Einreichung eines Asylgesuches in einem anderen Staat, Zeitpunkt der Ausreise aus der Schweiz, Zeitpunkt des Ablaufs des zweimonatigen Aufenthalts in einem anderen Staat als dem Heimat- oder Herkunftsstaat) oder auf den Eintritt der Rechtskraft des das Erlöschen feststellenden Entscheides abgestellt? Ist Ersteres der Fall, dürfte die Wirkung der Wartefrist mit dem Beschreiten des Rechtsmittelweges gegen den Erlöschensentscheid stark relativiert werden.

Die in Artikel 84 Absatz 4 litera c E-AIG stipulierte Ausnahmeklausel des Zwanges ist sehr offen formuliert. Eine Konkretisierung auf Verordnungsebene wäre wünschenswert. Zudem stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoller wäre, die Möglichkeit der Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund eines Zwanges – analog zur Reise zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise (Art. 59d Abs. 2 E-AIG) – in Artikel 59d E-AIG vorzusehen und hierfür ebenfalls eine vorgängige Bewilligungspflicht einzuführen.

5. Zu Artikel 85b E-AIG

Die explizite Regelung des Kantonswechsels von vorläufig aufgenommenen Personen auf Gesetzesstufe wird ausdrücklich begrüsst. Die vorgeschlagenen Erleichterungen tragen zum Gelingen einer nachhaltigen beruflichen Integration bei und werden befürwortet.

Wir erlauben uns jedoch, Folgendes zu bedenken:

- Vorläufig aufgenommene Personen werden den Kantonen aufgrund des Bevölkerungsschlüssels gleichmässig zugewiesen. Dabei wird berücksichtigt, dass in Bezug auf die Staatsangehörigkeit eine gute Durchmischung entsteht. Insofern birgt die Möglichkeit des Kantonswechsels zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit die Gefahr, dass sich mit der Zeit vermehrt Personen aus demselben Heimats- oder Herkunftsstaat in einem bestimmten Kanton niederlassen und diese Personen sich hauptsächlich unter Landsleuten bewegen. Dies führt bezüglich ihrer Integration – namentlich sprachlich und soziokulturell – zu grösseren Herausforderungen.
- Städte und Agglomerationen mit grosszügigerem Stellenangebot werden mit dem Anspruch auf Kantonswechsel aus beruflichen Gründen überproportional beansprucht, zumal vorläufig aufgenommene Personen oftmals über keine Ausbildung oder über keine Ausbildung in der Schweiz verfügen und daher dem Risiko der Arbeitslosigkeit mehr ausgesetzt sind. Dieses Risiko führt gegebenenfalls zu einer grösseren Belastung im Bereich der Sozialhilfe.

Eine gesetzliche Verankerung des Kantonswechsels für vorläufig aufgenommene Personen nach den Kriterien von Artikel 85b Absatz 3 E-AIG, aber ohne statuierten Anspruch, könnte diesen Anliegen Rechnung tragen.

6. Zu Artikel 85c E-AIG

Die Regelung des Familiennachzuges für vorläufig aufgenommene Personen in einem separaten Gesetzesartikel trägt zur Klarheit bei und wird begrüsst. Da für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge beim Familiennachzug dieselben Regeln gelten sollen wie für vorläufig aufgenommene Personen, ist es aus Gründen der Rechtssicherheit jedoch notwendig, dass der Begriff «vorläufig aufgenommene Flüchtlinge» in Artikel 58c Absatz 1 E-AIG aufgenommen wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral
3003 Berne

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Le projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) vise à mettre en œuvre la motion 18.3002 « Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire » de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) ainsi que la motion 15.3953 « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine » du conseiller national Gerhard Pfister.

La motion de la CIP-E prévoit le maintien, dans les grandes lignes, de l'admission provisoire, tout en chargeant le Conseil fédéral de présenter un projet de loi comportant des modifications ponctuelles de ce statut. L'objectif est d'éliminer les principaux obstacles à l'intégration professionnelle des personnes qui restent en Suisse à long terme. Il s'agit en particulier d'examiner la possibilité de modifier la notion d'« admission provisoire » et de faciliter le changement de canton en vue de l'exercice d'une activité lucrative.

La motion du conseiller national Gerhard Pfister demande pour sa part que soient modifiées les bases légales de façon à interdire de manière générale aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays d'origine ou de provenance, comme c'est le cas pour les réfugiés reconnus.

Ainsi que le souligne le rapport explicatif à l'appui des modifications proposées, l'appellation « admission provisoire » exprime le fait que les personnes concernées doivent en principe quitter la Suisse. Ces personnes peuvent toutefois rester en Suisse temporairement, tant que l'exécution de leur renvoi n'est pas possible, n'est pas raisonnablement exigible ou n'est pas licite. Dans les faits, la grande majorité des personnes admises à titre provisoire restent durablement en Suisse, parce que les motifs pour lesquels l'admission provisoire leur a été accordée restent valables.

Aujourd'hui, lorsqu'une personne admise à titre provisoire demande à pouvoir changer de canton de domicile, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) rend une décision après avoir entendu le canton d'attribution et le canton dans lequel les personnes admises provisoirement souhaiteraient s'installer. En pratique, il est rare que le nouveau canton donne son consentement, le changement de canton ayant pour effet de lui transférer non seulement la responsabilité en matière d'aide sociale, mais aussi en matière d'exécution du renvoi dans l'hypothèse où l'admission provisoire viendrait à être levée.

À la réticence des cantons à accepter la prise de domicile sur leur territoire de personnes admises à titre provisoire attribuées initialement à un autre canton s'ajoute celle de bon nombre d'employeurs qui ne souhaitent pas engager des personnes admises provisoirement au motif que leur séjour en Suisse n'est pas garanti dans la durée ou que le permis F dont elles sont titulaires ne les autoriserait pas à exercer une activité lucrative.

En vue d'encourager et favoriser l'intégration professionnelle des personnes autorisées à rester en Suisse, une nouvelle disposition, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, a été introduite dans la LEI (art. 85a) qui vise à permettre, par le biais d'une simple procédure d'annonce, aux personnes admises à titre provisoire d'exercer une activité lucrative dans toute la Suisse si les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche sont respectées. En d'autres termes, les personnes admises à titre provisoire bénéficient désormais de la mobilité géographique sur l'ensemble du territoire suisse et sont également autorisées à changer d'emploi et de profession lorsque cette activité est annoncée.

Il paraît donc légitime et cohérent de prévoir à l'avenir un droit au changement de canton lorsqu'une personne admise à titre provisoire exerce une activité lucrative ou suit une formation initiale en dehors de son canton de résidence. Nous saluons ainsi la nouvelle réglementation proposée (art. 85b LEI), qui assortit le droit au changement de canton d'un certain nombre de conditions prenant en considération les réticences des cantons évoquées plus haut. Ceci dit, la condition de 12 mois d'activité professionnelle préalable avant de pouvoir demander le changement de canton, de même que celles relatives à l'horaire de travail et au trajet entre le domicile et le lieu de travail sont susceptibles de limiter les effets positifs escomptés en matière d'intégration professionnelle.

La motion de la CIP-E charge le Conseil fédéral de réfléchir à une nouvelle dénomination de l'admission provisoire. Les considérations exposées dans le rapport explicatif à ce sujet sont peu convaincantes. En effet, s'il est reconnu que l'appellation actuelle n'exprime pas le fait que les personnes concernées séjournent généralement durablement en Suisse et qu'elle constitue objectivement un frein à l'intégration professionnelle, aucun changement n'est prévu ni proposé. Au contraire, le maintien de cette appellation problématique est même motivé par le fait qu'elle serait aujourd'hui établie dans le droit des migrations et qu'une meilleure information des employeurs suffirait à permettre d'augmenter les chances des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail.

Nous sommes d'avis que rien ne justifie le maintien du terme « provisoire » dans la dénomination du statut des personnes concernées. Par ailleurs, on ne peut à la fois vouloir améliorer l'intégration professionnelle de ces personnes, notamment dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) qui a pour objectif d'intégrer plus rapidement et plus durablement les personnes qui séjournent légalement en Suisse et qui y resteront à long terme, et dans le même temps continuer à stigmatiser les titulaires de ce type de permis et freiner leur accès au marché du travail.

Certes, l'admission provisoire est une mesure de substitution à un renvoi non exécutable et non une autorisation de séjour à proprement parler. Il n'en demeure pas moins qu'elle sera maintenue tant que les obstacles à l'obligation de quitter la Suisse qui ont conduit à son

prononcé perdureront. Autrement dit, comme pour n'importe quelle autorisation de séjour ou d'établissement, il ne pourra être mis un terme à l'admission provisoire que lorsque les conditions pour son maintien ne sont plus réunies. La présence du terme « provisoire » dans la dénomination actuelle n'est donc ni nécessaire, ni utile. En lieu et place de désignation « admission provisoire » on pourrait aisément prévoir l'appellation « admission de substitution » ou « autorisation de substitution », ce qui refléterait correctement le statut juridique des personnes concernées, sans être trompeur puisque précisément conforme à la réalité, tout en évitant le vocable source d'insatisfaction, de malentendus et d'incompréhensions.

La réglementation proposée dans le cadre de la mise en œuvre de la motion du conseiller national Gerhard Pfister « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine » introduit un régime de nouvelles restrictions qui nous semblent disproportionnées à certains égards et susceptibles de conduire à des situations absurdes et contreproductives.

Le principe de l'interdiction de se rendre dans l'État d'origine ou de provenance pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger (art. 59d LEI) nous paraît en cohérence avec la réglementation qui entrera en vigueur au début 2020 et qui sera applicable aux réfugiés qui ont obtenu l'asile et ceux au bénéfice d'une admission provisoire (art 59c LEI).

En revanche, l'interdiction de se rendre dans un autre État pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger (art 59e LEI) nous semble d'une rigueur excessive. Si l'on peut comprendre le souci de combattre les voyages abusifs consistant à passer par un autre État pour contourner l'interdiction de se rendre dans l'État d'origine ou de provenance, nous ne pouvons souscrire à une interdiction générale de voyager pour les personnes admises à titre provisoire. Il est certes prévu que le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance les conditions auxquelles les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger pourront être autorisées pour des raisons particulières, à titre exceptionnel et au cas par cas, à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance. Nous sommes toutefois d'avis que la liberté de voyager pour les personnes admises à titre provisoire ne saurait être retreinte au point d'empêcher les personnes concernées à se rendre dans des États de l'espace Schengen, par exemple, pour des occasions importantes servant au maintien des relations familiales. Nous ne sommes par contre pas opposé à ce que les requérants d'asile ne soient pas autorisés à se rendre à l'étranger durant leur procédure sauf si le voyage est nécessaire dans le cadre de la procédure d'asile ou de renvoi.

S'agissant des sanctions pour les personnes admises à titre provisoire en cas de non-respect des interdictions de se rendre dans le pays d'origine ou de provenance, il est non seulement prévu que l'admission provisoire des personnes concernées prendra fin mais aussi l'impossibilité d'ordonner une nouvelle admission provisoire pendant trois ans à compter de leur retour en Suisse. Il s'ensuit que ces personnes séjourneront en Suisse sans aucun statut relevant du droit des étrangers si les obstacles à l'exécution de leur renvoi subsistent. En d'autres termes, comme pour les personnes faisant l'objet d'une décision d'expulsion pénale entrée en force et dont le renvoi ne peut être exécuté, elles seront soumises au régime de l'aide d'urgence et à la charge des cantons, sans aucune perspective en matière d'emploi ou de formation. Nous ne pouvons soutenir une telle réglementation qui conduirait à créer légalement des situations de « sans-papiers ». D'autre part, le fait de placer durant trois ans des personnes dans la précarité comporte des risques à ne pas sous-estimer en matière de sécurité publique et de cohésion sociale notamment.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire,
Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 novembre 2019



Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "A. Ribaud".

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "S. Despland".



KANTON
NIDWALDEN

LANDAMMANN UND
REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 19. November 2020

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). Einschränkung für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme. Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie uns zur Vernehmlassung zu oben genannter Vorlage eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit der Mitwirkung und äussern uns gerne wie folgt.

Die vorgesehenen Änderungen beim Status der vorläufigen Aufnahme werden von uns begrüsst, zumal damit die geographische Mobilität bei der Erwerbstätigkeit auch auf die Wohnsitznahme ausgedehnt wird. Es darf erwartet werden, dass sich diese Massnahme positiv auf die Erwerbsquote wie auch auf die Arbeitsintegration auswirken wird.

Die geplanten Restriktionen, welche die Reisemöglichkeiten von asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen betreffen, bewerten wir ebenfalls als positiv. Einzig die vorgeschlagenen Sanktionsmassnahmen betrachten wir kritisch. Es muss verhindert werden, dass Sans-Papiers "staatlich produziert" werden, die während mindestens drei Jahren lediglich Nothilfe erhalten, aber nicht (mehr) arbeiten dürfen.

Wir danken Ihnen, wenn Sie diese Überlegungen bei Ihren weiteren Arbeiten berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Alfred Bossard
Landammann



lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:
- vernehmlassungsbre@sem.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

E-Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Unser Zeichen: ac

Sarnen, 19. November 2019

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie uns die beabsichtigten Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG; SR 142.20]) betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme zur Vernehmlassung zugestellt und eine Vernehmlassungsfrist bis am 22. November 2019 gewährt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Die vorgesehenen Änderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz tragen zu einer Verbesserung der unbefriedigenden Situation von vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz bei und unterstützen die Umsetzung der für die Kantone verbindlichen Wirkungsziele der Integrationsagenda. Der Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt für vorläufig aufgenommene Personen mit dem Ziel einer rascheren und nachhaltigen Integration in die Arbeitswelt und gleichzeitiger Senkung der Sozialhilfeabhängigkeit wird deshalb als sinnvoll und notwendig erachtet. Demgemäss ist auch der neu geschaffene Anspruch auf Kantonswechsel bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen zu begrüssen.

Die Bezeichnung „vorläufig Aufgenommene“ hat sich in der Arbeitswelt weitgehend etabliert. Allfälligen Unkenntnissen von Arbeitgebern über die Situation der betroffenen Personen kann im Bedarfsfall mit Informationen und Aufklärungen über den Aufenthaltsstatus und seinen rechtlichen Konsequenzen begegnet werden. Es besteht indessen keine Veranlassung, die Bezeichnung „vorläufig Aufgenommene“ durch einen neuen Begriff zu ersetzen, welcher nur zu einer (noch grösseren) Unsicherheit bei den Arbeitgebern führen würde.

Die neuen Bestimmungen zum Reiseverbot sind zu begrüssen. Es ist befremdend, wenn Reisen ins Heimat- oder Herkunftsland unternommen werden, gleichzeitig aber der Vollzug der Wegweisung in

dasselbe nicht möglich sein soll. Die Sanktionierung von Verstössen gegen das Reiseverbot ist somit sinnvoll, wobei wünschenswert wäre, dass fehlbare Personen, die illegale Reisen in die Heimat oder ins Ausland unternommen haben, gar nicht erst mehr in die Schweiz einreisen bzw. zurückkehren könnten. Allerdings bestehen Zweifel, ob das Erlöschen des Status der vorläufigen Aufnahme nach Missachtung eines Reiseverbots in das Heimat- oder Herkunftsland wirklich in allen Fällen die geeignete Sanktion ist. Vorläufig aufgenommene Personen, welche vor Reiseantritt erwerbstätig, mithin nicht sozialhilfeabhängig waren, und aus Drittstaaten kommen, in welche eine zwangsweise Rückführung nicht möglich ist (z.B. Eritrea), verlieren durch die Sanktionierung den Status als vorläufig Aufgenommene und verbleiben ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz. Da die vorläufige Aufnahme erst wieder nach drei Jahren beantragt werden kann, werden diese Personen in die Sozialhilfe bzw. in die Nothilfe fallen, was wiederum die Kantone und Gemeinden finanziell belastet. Mit der vorgesehenen Sanktion werden somit quasi „staatliche Sans-Papiers“ geschaffen. Dies widerspricht diametral den Bestrebungen der Vorlage, vorläufig Aufgenommene aus der Sozialhilfeabhängigkeit herauszuführen und die kommunalen und kantonalen Gemeinwesen finanziell zu entlasten. Es wird daher gefordert, dass in diesen Fällen der Bund die Kosten für die Nothilfe von vormals erwerbstätigen vorläufig aufgenommenen Personen während drei Jahren übernimmt, wenn sie den Status der vorläufigen Aufnahme durch die Sanktionierung wegen Verletzung des Reiseverbots verlieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Josef Hess
Landammann


Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 31. Oktober 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie uns eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Wir sind mit der vorgeschlagenen Änderung grundsätzlich einverstanden. Bemerkungen zu einzelnen Punkten entnehmen Sie bitte dem Anhang.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung


Heidi Hanselmann
Präsidentin


Canisius Braun
Staatssekretär



Beilage:
Anhang

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme»

Umsetzung der Motion SPK-S

Bezeichnung «vorläufige Aufnahme»

Grundsätzlich begrüssen wir die punktuellen Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme mit dem Ziel, die Hürden zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene abzubauen und damit eine verbesserte Arbeitsmarktintegration zu fördern.

Auch wenn letztlich die Bezeichnung wenig relevant für die Integrationsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt erscheint, ist doch bedauerlich, dass es nicht gelungen ist, eine passendere Bezeichnung zu finden, die sowohl dem Anliegen einer Verbesserung der Arbeitsmarktintegration als auch der Anforderung an eine klare Umschreibung der Rechtsstellung Rechnung trägt und zudem in allen Landessprachen verständlich ist.

Anspruch auf Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen

Die Möglichkeit eines Kantonswechsels kann zwar im Interesse der Arbeitsmarktintegration einer einzelnen Person liegen. Allerdings stellen wir den Rechtsanspruch darauf in Frage. Die Aufteilung auf die Kantone folgt grundsätzlich übergeordneten und nicht individuell begründeten Überlegungen; zudem ist eine optimale Arbeitsmarktintegration auch bei einer Einzelfallprüfung ohne Rechtsanspruch möglich. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass für Stellensuchende und Arbeitslose ebenfalls Kriterien der Zumutbarkeit des Arbeitswegs gelten, die sie hinnehmen müssen.

Umsetzung der Motion Pfister

Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie in Drittstaaten

Im Grundsatz befürworten wir die angestrebten Anpassungen bei Auslandsreisen von vorläufig aufgenommenen Personen. In der Praxis führen diese immer wieder zu unverständlichen Konstellationen. Eine Reise in den Heimatstaat kann häufig nicht nachgewiesen werden, da oft das Nachbarland besucht wird und nur Indizien darauf hindeuten, dass eine Einreise in den Heimatstaat über die «grüne Grenze» und somit undokumentiert stattgefunden hat. Mit dem allgemeinen Reiseverbot würde diese Möglichkeit jedoch vollends untersagt. Obwohl wir die vorgeschlagene strenge Haltung grundsätzlich für richtig erachten, bedarf es unseres Erachtens trotzdem einer Ausnahmemöglichkeit für legitime Ausnahmefälle (z.B. für Schulreisen von Kindern ins benachbarte Ausland).

Sanktionsmassnahmen

Art. 83 Abs. 9^{bis} und 9^{ter} E-AIG sehen vor, dass während einer Frist von drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden kann, wenn diese aufgrund einer nicht genehmigten Reise erloschen ist. Damit wird in Kauf genommen, dass sich diese Personen (bei Vorliegen von Vollzugshindernissen) bis zum Ablauf der dreijährigen Frist ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten, keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können und die Nothilfestrukturen von Kanton und Gemeinde belasten. In dieser Hinsicht erscheint uns die im erläuternden Bericht Ziff. 3.2.3 statuierte Kostenneutralität für die Kantone längerfristig als fraglich.

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch



Regierungsrat

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Schaffhausen,

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments vom 21. August 2019 wurden die Kantone und weitere interessierte Kreise zur Vernehmlassung betreffend die oben erwähnte Änderung des AIG eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und lassen uns wie folgt vernehmen:

Zu den Umsetzungsvorschlägen der Motion 18.3002 der SPK-S:

- Die Ausdehnung des Rechts auf Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene wird ausdrücklich begrüsst, zumal sie einer nachhaltigen Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt dient. Positiv ist auch die einbezogene Regelung für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge. Diese Neuerung zielt in die richtige Richtung.

Zu den Umsetzungsvorschlägen der Motion 15.3953 von Nationalrat Gerhard Pfister:

- Die Umsetzungsvorschläge zur Motion von Nationalrat Gerhard Pfister erachten wir als angebracht, soweit diese Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat betreffen. Personen, die geltend machen, dass sie im Heimat- oder Herkunftsstaat verfolgt sind, oder bei denen festgestellt wird, dass eine Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat nicht zumutbar ist, sollen nur unter klaren und restriktiven Bedingungen dorthin reisen dürfen. Ansonsten würde gerade der Schutzgedanke der vorläufigen Aufnahme seines eigentlichen Sinnes und Zwecks entleert. *Abzulehnen* sind hingegen insbesondere die neu vorgeschlagenen

Sanktionsmassnahmen bei einem Verstoß gegen das Reiseverbot, wonach die vorläufige Aufnahme automatisch erlöschen soll und erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder angeordnet werden können soll. Die Integrationsförderung würde dahinfallen und die Betroffenen würden als Nothilfebeziehende dem Kanton zur Last fallen, sofern der Vollzug ihrer Wegweisung nicht erfolgen könnte, weshalb auf diese Gesetzesänderungen zu verzichten ist.

- Soweit die Ausweitung eines Reiseverbots für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen auf alle Drittstaaten vorgeschlagen wird, geht dies weit über die Motion Pfister hinaus und ist abzulehnen. Hierfür sehen wir gerade als Grenzkanton keinen Grund. Ein so ausgestaltetes Reiseverbot zielt an der Realität vorbei und verkennt den Alltag in den grenznahen Kantonen und den entsprechenden Austausch mit den Nachbarländern. Insbesondere kann es bei integrationsfördernden oder berufsbildenden Massnahmen fast zwingend zu Grenzüberschreitungen kommen, die nur durch grossen und zeitraubenden Aufwand verhindert werden könnten, was in starkem Gegensatz zur Integrationsagenda, aber auch zu den vorgesehenen Verbesserungen bezüglich des Kantonswechsels steht. Es würde daher mehr als genügen, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, Reiseverbote für Nachbar- oder bekannte Transitländer bestimmter Staaten auf Verordnungsstufe zu erlassen, um missbräuchlichen Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat via Drittstaaten entgegenzuwirken. Vor diesem Hintergrund ist die Verschärfung der ohnehin schon restriktiven Praxis für Reisen ins Ausland weder nötig, verhältnismässig noch zumutbar. Wir beantragen deshalb, das Gesetz und die Verordnung so auszugestalten, dass die vorläufig aufgenommenen Personen in das Grenzgebiet bzw. in die Nachbarstaaten der Schweiz ohne neue bzw. zusätzliche administrative Hürden reisen können.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

11. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie uns eingeladen, zur "Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme" Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Allgemeines

Wir begrüssen die vorgesehenen Änderungen des AIG nur teilweise. Die Einräumung eines Anspruchs auf Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Ausländern zur angeblichen Erleichterung der Erwerbstätigkeit lehnen wir ab. Die geplanten Reiseverbote für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme sind aus unserer Sicht zwar grundsätzlich stimmig, jedoch erachten wir die vorgesehene Sanktion als verbesserungswürdig.

Motion SPK-S „Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme“

Begriff der vorläufigen Aufnahme:

Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Die aktuelle Terminologie hat sich etabliert und ein neuer Status würde das Migrationsrecht nur unnötig verkomplizieren. Vor diesem Hintergrund erachten wir es als sinnvoll, an der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme festzuhalten, wiewohl die Überlegungen des Bundesrates durchaus berechtigt sind. Wichtig scheint uns daher, dass die (potentiellen) Arbeitgeber seitens des Bundes weiterhin bzw. ggf. noch besser informiert werden.

Kantonswechsel:

Die vorgesehene gesetzliche Verankerung bzw. Konkretisierung (Art. 85b Abs. 5 E-AIG) eines Entscheides des Bundesverwaltungsgerichtes, wonach sich der Anspruch von *vorläufig*

aufgenommenen Flüchtlingen mehr an jenem von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung als mit Niederlassungsbewilligung orientiert, wird unsererseits befürwortet.

Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen soll neu auch *vorläufig aufgenommenen Ausländern* ein Anspruch auf Kantonswechsel eingeräumt werden, wenn ein Verbleib im Wohn- und Zuweisungskanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht. Begründet wird diese Änderung mit dem Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt. Dabei wird insbesondere auf zwei Berichte aus dem Jahr 2014 zu dieser Thematik verwiesen.

Die Ausgangslage von vorläufig Aufgenommenen auf dem Arbeitsmarkt hat sich jedoch weitgehend verändert im Vergleich zur Situation, wie sie sich noch in den erwähnten Berichten aus dem Jahr 2014 darstellte. In den letzten Jahren wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, um Hürden für vorläufig Aufgenommene auf dem Arbeitsmarkt abzubauen mit dem Ziel, die Erwerbsquote dieser Personengruppe zu erhöhen. So wurde per Anfang 2018 die Bestimmung, wonach vorläufig Aufgenommene 10% ihres Lohnes als Sonderabgabe zu leisten haben, aufgehoben. Per Anfang 2019 wurde zudem die Bewilligungspflicht durch eine einfache gebührenfreie Meldepflicht ersetzt. Vorläufig Aufgenommene unterliegen - anders als Asylsuchende - nicht dem Inländervorrang und dürfen in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Am 01. Mai 2019 trat zudem schweizweit die vom Bund und den Kantonen erarbeitete Integrationsagenda in Kraft. Mit verbindlichen und intensiven Integrationsmassnahmen soll eine raschere und nachhaltige Integration auf dem Arbeitsmarkt angestrebt werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene wurde damit gesamthaft erheblich erleichtert, wobei gleichzeitig auch eine ausführliche Information der breiten Öffentlichkeit, insbesondere auch der potentiellen Arbeitgeberkreise, erfolgte. Die beiden erwähnten Berichte aus dem Jahr 2014 taugen daher mangels Aktualität nicht zur Begründung der geplanten Massnahmen im Kantonswechselbereich.

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs per 01. März 2019 gilt es nunmehr zu beachten, dass nicht mehr alle Kantone innerhalb einer Asylregion die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Den Kantonen ohne ein Bundesasylzentrum (BAZ) werden vor allem Personen mit einer Bleibeperspektive zugewiesen. Der Zuweisungskanton ist für die Integrationsmassnahmen und die Ausrichtung der Sozialhilfe an diese Personen zuständig und erhält dafür Beiträge vom Bund. Mit der Integrationsagenda erfolgt eine individuelle, bedarfsgerechte Betreuung und Integration. Gerade bei jüngeren Personen steht dabei der Abschluss einer Ausbildung und ein langjähriger Verbleib im Arbeitsmarkt im Vordergrund. Die Standortkantone eines BAZ übernehmen dagegen vor allem zusätzliche Aufgaben im Bereich des Wegweisungsvollzugs und der Nothilfe. Für diese Aufgaben erhalten sie Kompensationen in dem Sinne, dass ihnen weniger Personen mit einer Bleibeperspektive zugewiesen werden. Entsprechend hat auch der Kanton Solothurn als Standortkanton eines BAZ seine Strukturen ausgerichtet. Im erläuternden Bericht wird indes nicht festgehalten, dass vorläufig Aufgenommene nach einem Kantonswechsel nicht im diesbezüglichen Verteilschlüssel berücksichtigt werden. Der Verweis, wonach das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Auswirkungen dieser Neuregelung regelmässig überprüfen werde, ist dabei nicht nützlich. Insofern die Zuständigkeit für die Änderung des Verteilschlüssels bei den Kantonen liegt und diejenigen Kantone, die keinen zusätzlichen Vollzugsauftrag aus einem BAZ haben, wohl kaum einer Änderung des Verteilschlüssels zustimmen würden. Ein Anspruch auf Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen würde demnach der Aufgabenverteilung der Kantone nach der Neustrukturierung zuwiderlaufen. Es kann nicht angehen, dass die Standortkantone eines BAZ nunmehr aufgrund des vorgesehenen Anrechts auf Kantonswechsel damit rechnen müssen, für die Integration weiterer bzw. zusätzlicher vorläufig Aufgenommenen verantwortlich zu sein.

Im vorliegenden Kontext muss zudem erwähnt werden, dass es sich bei den vorläufig Aufgenommenen um eine besonders vulnerable und schutzbedürftige Gruppe auf dem Schweizer Arbeitsmarkt handelt. Aus der Praxis ist bekannt, dass diese Personengruppe häufiger in befristeten Arbeitsverhältnissen tätig und vermehrt mit Stellenwechseln konfrontiert ist und bei wirtschaftlichen Engpässen von Unternehmen jeweils zuerst mit einer Kündigung rechnen muss. Entsprechend ist das Risiko gross, dass diese Personen auch nach zwölfmonatiger Anstellung eher mit dem Verlust der Arbeitsstelle rechnen müssen als beispielweise Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung. Die Argumentation im erläuternden Bericht mit der Arbeitslosenentschädigung überzeugt indes nicht. Es geht nicht nur um die finanziellen Aspekte,

sondern um das ganze Setting der vorläufig Aufgenommenen. Es ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll, laufende langjährige Integrationsmassnahmen im Ursprungskanton zu unter- bzw. abubrechen und vor der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Kantonswechsels neue Zuständigkeiten zu schaffen. Dies zumal auch die Gründe der Unzumutbarkeit eines Arbeitswegs oder der Arbeitszeit im Gegensatz zur Regelung von Kantonswechseln von Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung noch auslegungsbedürftiger und damit der Rechtssicherheit abträglicher sind.

Motion Pfister „Keine Reisen ins Heimatland für vorläufige Aufgenommene“

Die neuen Gesetzesbestimmungen zum Reiseverbot von vorläufig Aufgenommenen erscheinen uns grundsätzlich zweckmässig. Es ist stossend, wenn vorläufig Aufgenommene freiwillig dorthin reisen, wo sie eigentlich im Rahmen einer Wegweisung zurückreisen sollten, dies aber aus Sicht des Bundes als nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich gewertet wird und eben diese Ersatzmassnahme des nicht durchführbaren Wegweisungsvollzugs resultiert. Ein absolutes Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene würden wir im Hinblick auf eine Teilnahme u.a. an Schulreisen, Sportveranstaltungen oder familiären Anlässen in Nachbarstaaten (der Schweiz) als unverhältnismässig erachten.

Bezüglich der Sanktion nach einem Verstoss gegen das Reiseverbot haben wir hingegen Vorbehalte. Gemäss den neuen Bestimmungen erlischt die vorläufige Aufnahme nach einer nicht bewilligten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Während drei Jahren kann die betroffene Person nicht mehr vorläufig aufgenommen werden. Während dieser Zeit wird keine Sozialhilfe, sondern bloss die verfassungsmässig garantierte Nothilfe ausgerichtet. Die erneute Anordnung einer vorläufigen Aufnahme soll erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder möglich sein.

Es ist nachvollziehbar, dass die Sanktion eine abschreckende Wirkung haben muss. Das drohende Erlöschen der vorläufigen Aufnahme erfüllt diesen Zweck grundsätzlich auch. Nur eine Minderheit der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird jedoch ausreisen können. Der Grossteil der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird wegen Vollzugshindernissen weiterhin ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz verbleiben und Nothilfe beziehen. Für die Gewährleistung der Nothilfe sind die Kantone zuständig. Gerade bei Personen, welche sich vor der Reise in den Herkunftsstaat auf dem Arbeitsmarkt integriert hatten und keine Sozialhilfe bezogen haben, erscheint die vorgesehene Bestimmung aus finanzieller aber auch integrationsrechtlicher Sicht äusserst unbefriedigend, weshalb wir diese ablehnen.

Anstelle der Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme schlagen wir vor, dass im Falle einer Reise ohne Bewilligung in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie allenfalls in einen vom Bundesrat bezeichneten Drittstaat, während fünf Jahren ab Feststellung der Reise kein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG eingereicht werden kann. Diese Sanktion hätte keine negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und die Betroffenen könnten weiterhin eine Erwerbstätigkeit ausüben. Falls an der Bestimmung des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme indes festgehalten werden sollte, erwarten wir vom Bund, dass in solchen Fällen für die Dauer von drei Jahren eine erhöhte Nothilfepauschale ausgerichtet wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Fürst
Landammann

sig.
Pascale von Roll
Staatsschreiber – Stellvertreterin



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

elektronisch an: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Schwyz, 26. November 2019

EJPD: Vernehmlassung zu Änderung Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration – Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Kantonsregierungen die Unterlagen betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) zur Vernehmlassung bis 22. November 2019 unterbreitet. Auf Ersuchen des Kantons Schwyz gewährte das EJPD mit E-Mail vom 19. November 2019 eine Fristerstreckung für die Vernehmlassung bis 30. November 2019. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie die gewährte Fristerstreckung danken wir Ihnen. Gerne äussern wir uns zur Vorlage wie folgt:

Zu Art. 59d E-AIG

Es ist richtig, dass Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommen und schutzbedürftigen Personen die Reise in ihr Heimat- oder Herkunftsstaat – mit Ausnahme zur erforderlichen Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise – untersagt wird. Das Verbot von Reisen in ihr Heimat- oder Herkunftsstaat ist nachvollziehbar, da diese Personen die Schweiz um Schutz ersucht haben und sie bei einer Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat einer asylrechtlich relevanten Verfolgung ausgesetzt sind. Aus den gleichen Gründen wurde ein solches Reiseverbot bereits für Flüchtlinge gesetzlich normiert (vgl. Art. 59c AIG).

Zu Art. 59e E-AIG

Bereits heute ist eine Reise in einen Staat, der nicht ihr Heimat- oder Herkunftsstaat ist, für asylsuchende, vorläufig aufgenommen und schutzbedürftige Personen in jedem Fall bewilligungspflichtig. Die Vorlage beabsichtigt, ein grundsätzliches Verbot für solche Reisen einzuführen, was vom Regierungsrat begrüsst wird.

Zu Art. 83 Abs. 9^{bis} und 9^{ter} E-AIG

Damit das Reiseverbot für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen in deren Heimat- und Herkunftsstaaten tatsächlich durchgesetzt werden kann, braucht es bei einem Verstoss gegen diese Regelung griffige Sanktionsmassnahmen. Die neuen Sanktionsbestimmungen werden vom Regierungsrat unterstützt.

Zu Art. 85b E-AIG

Die Vereinfachung des Kantonswechsels unter klaren Voraussetzungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration im AIG entspricht einem offensichtlichen Bedürfnis in der Praxis. Damit wird die finanzielle Selbständigkeit der betroffenen Personen gestärkt und es kann verhindert werden, dass diese Personen in die Sozialhilfe abgleiten.

Wir hoffen, Ihnen mit den vorstehenden Ausführungen zu dienen und grüssen Sie freundlich.

Im Namen des Regierungsrates:



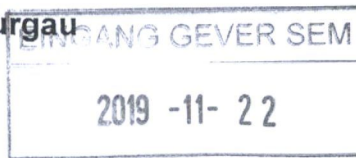
Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie z.K:

- Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Frau Karin Keller-Sutter
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 19. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf für eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden sind. In Anbetracht der steigenden Zahlen von Zwangs- und Minderjährigenehen würden wir es allerdings begrüssen, wenn zum Schutz der Betroffenen eine direkte Klageerhebung beim Gericht eingeführt werden könnte. Entsprechend wären die Art. 45a sowie Art. 85c Abs. 4 AIG anzupassen.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

i. V.



Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3003 Berna

Invio per posta elettronica:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI): limitazione per i viaggi all'estero e adeguamenti dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio

Gentili signore,
Egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 21 agosto 2019 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Il Governo cantonale, di principio, saluta positivamente la proposta modifica dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio allo scopo di eliminare gli ostacoli maggiori all'integrazione sul mercato del lavoro di queste persone e l'introduzione, per i titolari di questo statuto e per i richiedenti l'asilo, di una base legale per vietare loro in generale di recarsi nel Paese d'origine o di provenienza, analogamente a quanto avviene già per i rifugiati riconosciuti.

In effetti, considerato che i beneficiari dell'ammissione provvisoria rimangono a lungo sul nostro territorio, è anche nell'interesse dei Governi cantonali che la loro integrazione nel mondo del lavoro avvenga il più presto possibile. L'essere integrati con successo nel tessuto lavorativo svizzero porta infatti a dei risparmi a livello di aiuti sociali.

Parimenti, l'Esecutivo cantonale concorda con l'Autorità federale sull'importanza di introdurre un divieto generalizzato di viaggio nel Paese d'origine o di provenienza, per una questione di equità e coerenza con lo statuto di cui beneficiano queste persone. In effetti il fatto di recarsi in questi Paesi è in netto contrasto con le motivazioni per cui queste persone hanno ottenuto questa regolamentazione del loro soggiorno, ovvero l'impossibilità, l'inammissibilità o l'inesigibilità a recarsi in questi luoghi. Stesso discorso per i richiedenti l'asilo che motivano la loro richiesta con l'impossibilità di restare in Patria o nel Paese di ultima provenienza. Pertanto il fatto di recarsi in queste destinazioni rappresenta un abuso che deve essere arginato con le relative basi legali.

2. Considerazioni sui singoli aspetti

2.1 Ad art. 59d (Divieto per richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza)

Relativamente a questo divieto concordiamo con l'Autorità federale sulla sua necessità, al fine di evitare abusi in quest'ambito. Difatti la concessione dello statuto di ammesso provvisoriamente è giustificata dagli ostacoli della persona interessata a ritornare nel proprio Paese e il ritorno all'insaputa delle autorità rappresenta pertanto un "*venire contra factum proprium*". Inoltre, con questa novella legislativa, si elimina una disparità di trattamento ingiustificata, parificando gli ammessi provvisoriamente ai rifugiati riconosciuti per cui vige già un divieto a ritornare nel loro Paese, pena la revoca dello statuto di cui godono. Inoltre osserviamo che questo divieto non è assoluto ma tiene conto, al capoverso 2 del disposto in oggetto, di casi specifici in cui si può derogare allo stesso. Difatti, nel caso in cui è necessario recarsi nel Paese d'origine o di provenienza, in vista di un ritorno definitivo, la SEM può autorizzare questi viaggi preventivi. Da ciò ne deriva che questa normativa, con l'eccezione in parola, a nostro avviso appare proporzionata.

2.2 Ad art. 59e (Divieto per richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione di recarsi in altri Stati)

In merito al divieto di cui a questo disposto, concordiamo sulla sua necessità a complemento del divieto di recarsi nel Paese d'origine o di provenienza. Lo scopo di recarsi in un Paese terzo, per esempio un Paese confinante con quello d'origine o di provenienza, potrebbe infatti preludere ad un viaggio che abbia quale destinazione finale proprio il Paese d'origine o di provenienza, aggirando quindi il divieto. Con questa norma si escludono così possibili situazioni abusive che permetterebbero di aggirare facilmente il divieto di recarsi nel Paese d'origine o di provenienza. La misura a nostro avviso appare inoltre proporzionata poiché, in caso di provata necessità a recarsi in un Paese terzo, ad esempio per procurarsi dei documenti in una rappresentanza nazionale in un altro Stato, in virtù del capoverso due, la SEM può autorizzare un viaggio in questi Paesi.

2.3 Ad art. 83 cpv. 9^{bis} e 9^{ter} (Decisione di ammissione provvisoria)

Per quanto attiene alla sanzione, prevista per coloro che violano il divieto di recarsi nel Paese d'origine, di provenienza o in un paese terzo, consistente nel non riconcedere l'ammissione provvisoria per un periodo di 3 anni dal rientro in Svizzera, non possiamo che esprimere qualche perplessità sulla conseguenza della sua applicazione sui Cantoni. In effetti queste persone al loro rientro in Svizzera rimangono per un periodo di 3 anni senza uno statuto (*sans papier*) e cadono a carico dei Cantoni nell'ambito delle prestazioni garantite dall'aiuto d'emergenza quando probabilmente, prima della partenza, lavoravano ed erano autonomi finanziariamente. Pertanto siamo dell'avviso che queste persone debbano poter essere sanzionate in un altro modo, finanziariamente neutro per i Cantoni. In particolare se esse sono attive professionalmente. Quale sanzione sostitutiva proponiamo ad esempio l'esclusione della possibilità, per un periodo di cinque o più anni dal rientro in Svizzera, di richiedere la trasformazione del permesso F in B giusta l'art. 84 cpv. 5 Lstrl.

In effetti questa sanzione, alternativa a quella proposta dal legislatore federale, presenta ben due vantaggi per i Cantoni. Da un lato non ha alcun impatto finanziario su di loro poiché, riconcedendo lo statuto F alla persona che rientra, gli si dà la possibilità di riprendere il precedente lavoro. D'altro canto non vanno persi gli sforzi integrativi adottati in precedenza dal Cantone per inserire questa persona nel mondo del lavoro. In effetti vi è un altro rischio che, dopo 3 anni di inattività, questa persona non è più reinseribile facilmente nel tessuto lavorativo, con la conseguenza che bisognerebbe ricominciare da capo con la sua formazione professionale, con tutti i costi che ne derivano.

2.4 Ad art. 85 cpv. 3 (Parere dei cantoni prima della decisione SEM sulla concessione di cambio cantone)

Attualmente il titolare dell'ammissione provvisoria, prima di un cambio di Cantone, è soggetto al parere dei due Cantoni interessati e poi la SEM si determina in maniera definitiva. Con la nuova formulazione dell'art 85b LStrl, in caso di cambio Cantone, questo diritto di veto dei Cantoni decade. È inoltre introdotta la facoltà di ricorso al TAF contro la decisione della SEM relativa al cambiamento di Cantone più ampia di quella attuale.

Come Esecutivo cantonale siamo dell'avviso che ai Cantoni debba essere data la possibilità di opporsi al cambio Cantone dinanzi alla SEM, con l'introduzione di un'istanza di opposizione in casi motivati e regolamentati a livello di ordinanza, come ad esempio laddove si è in presenza di condanne di media gravità o di comportamenti problematici, ad esempio dal profilo dell'integrazione, che non giustificano la revoca dell'ammissione provvisoria ma che rappresentano pur sempre una violazione dell'ordine o della sicurezza pubblica oppure in caso di fondati motivi circa l'instabilità professionale dell'interessato nonostante i 12 mesi di attività, previsti dal nuovo art. 85b cpv. 3 lett. b LStrl. Pertanto siamo dell'avviso che il parere dei due Cantoni coinvolti debba essere mantenuto e rispettato nei casi precitati. Riteniamo che con questa soluzione, avendo la possibilità di risolvere già le diatribe tra la SEM ed i Cantoni a livello di opposizione, si potranno evitare inutili procedure ricorsuali al TAF e salvaguardare gli interessi cantonali.

2.5 Ad art. 85b (Cambio di Cantone)

Pur con le riserve indicate in precedenza, ovvero il fatto di non abolire la possibilità di opposizione per i Cantoni al cambio di Cantone in caso di comportamenti problematici e di prospettive negative circa l'effettiva stabilità professionale, condividiamo con l'Autorità federale il fatto che, l'introduzione di un diritto al cambiamento di Cantone, allo scopo di agevolare l'esercizio di un'attività lucrativa degli ammessi provvisoriamente, favorisce la loro durevole integrazione nel modo del lavoro e nel contempo diminuisce il rischio di una loro dipendenza dai pubblici aiuti.

Per quanto attiene ai cpv. 3 e 4 del disposto in oggetto, concordiamo con l'Autorità federale che la concessione del cambio di Cantone deve essere correlata all'ossequio di determinate e restrittive condizioni ovvero il fatto di non percepire aiuti assistenziali né per sé né per i propri familiari, di disporre di un rapporto di lavoro di almeno dodici mesi o, nel caso in cui a causa del tragitto per recarsi al lavoro o dell'orario di lavoro, non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza e da ultimo non vi devono essere problemi di ordine pubblico, segnatamente motivi di cui al cpv. 7 lettera a dell'art. 83 LStrl (pena detentiva di lunga durata) e al cpv. 7 lettera b del medesimo disposto (violazione o esposizione a pericolo dell'ordine della sicurezza pubblica svizzera).

Specificatamente all'aspetto del tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro che giustificano un cambio di Cantone, di cui al capoverso 3 lettera b del disposto, auspichiamo come promesso dall'Autorità federale, che questi aspetti vengano definiti dettagliatamente a livello di ordinanza. Così facendo si disporrà di uno strumento che permette di concedere il cambio Cantone solo in casi debitamente motivati e giustificati e non per puro comodo dell'interessato.

2.7 Ad. art. 120 cpv. 1 lett. h (Altre infrazioni)

Per quanto attiene alla possibilità di punire con una multa l'infrazione, inerente a coloro che si recheranno all'estero senza previa autorizzazione della SEM giusta gli articoli 59d e 59e LStrl, di cui al disposto in parola, concordiamo con l'Autorità federale sull'efficacia di questa ulteriore misura. Infatti oltre alle sanzioni di carattere amministrativo, l'introduzione della possibilità di infliggere un'ammenda in queste fattispecie, servirà da deterrente ai fini del rispetto del divieto in oggetto.

3. Conclusioni

Per quanto di competenza dell'Autorità della migrazione e del mercato del lavoro osserviamo, relativamente all'impatto sui Cantoni, che le modifiche in parola non dovrebbero comportare ulteriori aggravii, né dal punto di vista finanziario né dal lato amministrativo, salvo per i punti indicati in precedenza, come nel caso della sanzione per coloro che rientrano in Svizzera dopo aver compiuto un viaggio non autorizzato. Anzi al contrario riteniamo che le stesse, in special modo per quanto attiene all'accesso facilitato al mercato del lavoro degli ammessi provvisoriamente, dovrebbero portare a degli indubbi vantaggi in termini di risparmio a livello di erogazione di aiuti assistenziali.

Infine, considerato quanto suindicato, fatto salvo per le riserve menzionate, la prima inerente all'estinzione dell'ammissione provvisoria quale sanzione per coloro che rientrano in Svizzera dopo un viaggio non autorizzato nel paese d'origine, di provenienza o in uno stato terzo, con conseguente proposta di misura alternativa a quella proposta dall'autorità federale, e la seconda relativa al mantenimento a favore delle Autorità cantonali, della possibilità di opporsi al cambio Cantone per motivi professionali, per gli ammessi provvisoriamente, non possiamo che esprimere il nostro consenso alle novelle legislative proposte dall'Autorità federale.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

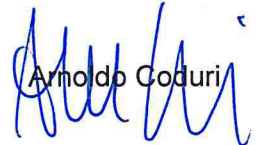
Il Presidente:



Christian Vitta

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:

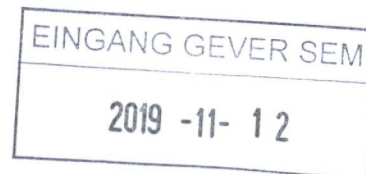
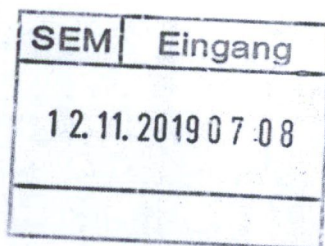


Arnoldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Dipartimento delle finanze e dell'economia (dfe-dir@ti.ch);
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch);
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch);
- Sezione del sostegno sociale (dss-ussi@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern



Per email: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Altdorf, 7. November 2019 Uc/Uz

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme: Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. August 2019 geben Sie uns Gelegenheit zur geplanten «Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme», Stellung zu beziehen. Für diese Möglichkeit bedanken wir uns.

Grundsätzlich begrüssen wir die vorgesehenen Änderungen des AIG, insbesondere das Festhalten am Begriff der vorläufigen Aufnahme sowie die Reiseverbote für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme. Hingegen lehnen wir die neuen Bestimmungen zum Kantonswechsel (Anspruch auf Kantonswechsel beim Vorliegen eines Arbeitsvertrags und gleichzeitiger Unzumutbarkeit des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten) ab. Wir beantragen dem EJPD die vollständige Streichung von Art. 85b Abs. 3 E-AIG.

Bezeichnung der «Vorläufigen Aufnahme». Wir erachten es als sinnvoll, an der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme festzuhalten. Diese Bezeichnung hat sich etabliert und ein neuer Status würde das Ausländerrecht weiter verkomplizieren.

«Kantonswechsel». Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen sollen vorläufig Aufgenommene einen Anspruch auf einen Kantonswechsel erhalten, wenn ein Verbleib im Wohn- und Zuweisungskanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis

seit mindestens 12 Monaten besteht.

In den vergangenen Jahren wurden viele verschiedene Massnahmen ergriffen, um bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen Hürden auf dem Arbeitsmarkt abzubauen. Es wurden Programme und Massnahmen gestartet um die Integration und die Erwerbsquote dieser Personengruppe zu erhöhen (u.a. sog. Flüchtlingslehre, Integrationsvorlehre, Integrationsagenda Schweiz etc.). Per 1. Januar 2019 wurde die Bewilligungspflicht für die Aufnahme einer Arbeit durch eine einfache gebührenfreie Meldepflicht abgelöst.

Den Abbau einer weiteren «Hürde», nämlich die neue Möglichkeit, bei nicht zumutbaren Arbeitszeiten oder bei nicht zumutbarem Arbeitsweg mit einem blossen Arbeitsvertrag in der ganzen Schweiz den zuständigen Kanton wechseln zu können lehnen wir hingegen ab.

Eine solche Regelung erscheint uns nicht praktikabel, drängt sich nicht auf, schafft Rechtsunsicherheit, schafft neue administrative Abläufe und könnte sogar zu einer Verschlechterung der Situation der VA führen.

Die Zuweisung auf die Kantone erfolgt heute nach einem fixen Verteilschlüssel (Art. 21 AsylV1). Die Kantone bleiben über längere Zeit für die Integration der ihnen zugewiesenen Personen zuständig und erhalten dafür Beiträge vom Bund. Frühestens fünf Jahre nach der Einreise können vorläufig Aufgenommene eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sofern sie u.a. gut integriert und nicht mehr sozialhilfeabhängig sind. Nach dem Erhalt der Aufenthaltsbewilligung können sie den Wohnkanton grundsätzlich frei wählen. Art. 37 Abs. 2 AIG regelt die Voraussetzungen dazu («Wechsel des Wohnorts in einen anderen Kanton»). Vor dieser Zeit ist ein Kantonswechsel bei vorläufig Aufgenommenen in Ausnahmefällen möglich (Gründe: Einheit der Familie, schwerwiegende Gefährdung oder beide Kantone sind einverstanden).

Folgende Punkte möchten wir hervorheben:

- Der Arbeitsmarkt für weniger qualifizierte Arbeitskräfte ist volatil und die erzielten Einkommen reichen oft nicht aus um Sozialhilfeabhängigkeit längerfristig auszuschliessen. Arbeitsverträge können leicht eingegangen und aufgelöst werden. Dies ist ein schwieriges Umfeld für die vulnerable Gruppe der vorläufig Aufgenommenen, erst recht da deren Vertrautheit mit dem schweizerischen Arbeitsmarkt nicht wirklich vorhanden ist.
- Die Möglichkeit eines gewissen Missbrauchs durch Netzwerke und Bevölkerungsgruppen ist nicht auszuschliessen. Ein Arbeitsvertrag könnte mit dem alleinigen Ziel einen Kantonswechsel zu ermöglichen abgeschlossen werden. Nach Auflösung des Arbeitsvertrages wäre dann der neue Kanton für die Auszahlung der allfälligen Sozialhilfe zuständig.
- Es ist überhaupt nicht sinnvoll, laufende unter Umständen langjährige Integrationsmassnahmen abzubrechen und neue Zuständigkeiten zu schaffen.
- Es ist zudem denkbar, dass vorläufig Aufgenommene möglichst in einen Kanton wechseln möchten, in welchem sie möglichst schnell eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (für die Prüfung der Härtefälle sind die Kantone zuständig und die entsprechende Praxis unterscheidet sich von Kanton zu Kanton).

- Grössere Städte dürften für vorläufig Aufgenommene unter Umständen attraktiver sein als ländliche Gebiete.
- Für eine erfolgreiche Integration ist eine Stabilisierung der Personen wichtig und der Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung nach frühestens 5 Jahren ist ein guter Tatbeweis für die eine erfolgreiche Integration. Die vorgeschlagene Regelung ist der Integration nicht förderlich, denn wir erachten eine häufige Umsiedlung der vorläufig Aufgenommenen nicht als integrationsfördernd.

Wir der Ansicht, dass der Zuweisungskanton bei vorläufig Aufgenommenen zuständig bleiben soll bis zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung. Ausnahmen sollen wie bisher möglich sein (bei Einheit der Familie, bei schwerwiegender Gefährdung oder wenn beide Kantone mit dem Wechsel einverstanden sind). Wir beantragen die vollständige Streichung von Art. 85b Abs. 3 E-AIG

Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene. Voraussichtlich am 1. Januar 2020 tritt das Reiseverbot für anerkannte Flüchtlinge in Kraft (Änderung des AIG vom 14. Dezember 2018). Es wird auf Gesetzesstufe verankert, dass inskünftig Reisen von anerkannten Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie in bestimmte vom Bundesrat bezeichnete Drittstaaten untersagt sind.

Die Motion Pfister verlangt, dass für vorläufig Aufgenommene analog der Regelung von anerkannten Flüchtlingen eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt wird. Zudem sollen neben der eigentlichen Umsetzung der Motion Pfister neu auch bei vorläufig Aufgenommenen Reisen in vom Bundesrat bezeichnete Drittstaaten untersagt werden.

Diese neuen Gesetzesbestimmungen zum Reiseverbot erscheinen uns zweckmässig. Wir befürworten aber, dass auf der Verordnungsstufe Ausnahmen festgeschrieben werden können: z. B. die Teilnahme an Schulreisen, Sportveranstaltungen oder familiären Anlässen in Nachbarstaaten.

Bei der Sanktion nach einem Verstoss gegen das Reiseverbot haben wir gewisse Vorbehalte. Alternativ zur Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme schlagen wir vor eine Zusatzfrist von fünf Jahren zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung zu verfügen: Reist eine vorläufig Aufgenommene Person ohne Bewilligung in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat (sowie allenfalls in einen vom Bundesrat bezeichneten Drittstaat), so ist während der nächsten fünf Jahre ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG ausgeschlossen.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdirektion Uri



Urban Camenzind, Regierungsrat

Kopie an:

- Amt für Arbeit und Migration
- Bildungs- und Kulturdirektion, Ansprechstelle Integration

Réf. : MFP/15025966

Lausanne, le 13 novembre 2019

**Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)
Restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission
provisoire**

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat vous fait parvenir, ci-dessous, ses déterminations dans le cadre de la consultation citée en marge, sur laquelle il vous remercie de l'avoir invité à se prononcer.

1. Modifications découlant de la mise en œuvre de la motion 18.3002 déposée le 18 janvier 2018 par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E)

Le Gouvernement vaudois ne peut que saluer les mesures visant à améliorer l'intégration et l'autonomie financière des personnes admises à titre provisoire. Dans ce contexte, il relève avec satisfaction l'instauration d'un droit au changement de canton lorsque les personnes exercent une activité lucrative ou suivent une formation professionnelle initiale dans un autre canton que celui auquel elles ont été attribuées.

Il tient toutefois à exprimer son incompréhension à l'égard de la décision du Conseil fédéral de maintenir la notion et l'appellation « *admission provisoire* », alors même que ce dernier reconnaît que l'utilisation de cette formulation constitue une source de malentendus auprès des employeurs susceptibles d'engager les personnes au bénéfice de ce statut. Le Conseil d'Etat peine ainsi à se laisser convaincre par les arguments de l'Autorité fédérale qui estime qu'une nouvelle désignation, non seulement « *serait moins compréhensible, sèmerait le flou et entraînerait de nouveaux malentendus* », mais qu'en plus, elle devrait se trouver une nouvelle identité dans les trois langues officielles.

Il demeure convaincu que, sans porter atteinte au statut de l'admission provisoire, la modification de son intitulé permettrait à tout le moins d'éliminer le sentiment erroné et partagé par les acteurs et actrices de l'économie et du marché du travail, souvent étrangers aux subtilités juridiques du domaine de la migration. Il rappelle à ce sujet que le Conseil fédéral avait déjà proposé d'adopter le terme « *admission pour raison humanitaire* » dans son message concernant la modification de la loi sur l'asile du 4 septembre 2002.

2. Modifications découlant de la mise en œuvre de la motion 15.3953 déposée le 24 septembre 2015 par le conseiller national Pfister

Le Conseil d'Etat adhère au principe qu'une personne à laquelle la qualité de réfugiée a été octroyée ne peut se rendre dans son Etat d'origine sans soulever la question de son réel besoin de protection dans notre pays.

A l'égard des personnes au bénéfice d'une admission provisoire, il estime toutefois que les dispositions actuelles de l'article 9 de l'ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV ; RS 143.5) transposées dans la LEI devraient s'avérer suffisantes, dans la mesure où elles prévoient déjà que les autorités compétentes autorisent un voyage dans le pays de provenance « à titre exceptionnel que dans des cas dûment justifiés ».

Le Conseil d'Etat ne saurait en revanche rejoindre la position du Conseil fédéral en faveur d'une interdiction systématique aux personnes admises à titre provisoire de voyager dans tout autre Etat que celui dont elles sont ressortissantes. Cette mesure de principe prévue dans le nouvel article 50e lui apparaît en effet disproportionnée. Il est d'avis que les autorisations de voyager devraient continuer - comme c'est le cas actuellement - à être octroyées sur requête des personnes concernées, à la suite d'un examen individuel de leur situation et s'inscrire dans un contexte visant à encourager et à faciliter l'intégration des personnes concernées.

Le Conseil d'Etat se montre en outre réticent à l'introduction des nouvelles dispositions de l'article 83, alinéas 9^{bis} et 9^{ter} LEI qui prévoient une période de carence de trois ans, durant laquelle une admission provisoire ne peut être ordonnée en faveur d'une personne qui s'est rendue sans autorisation dans son pays d'origine durant sa procédure d'asile ou de celle dont une précédente admission provisoire a pris fin, également en raison d'un voyage sans autorisation dans son pays d'origine.

L'application d'une telle disposition aurait le défaut de créer un nouveau groupe de personnes déboutées dont les cantons ne seraient pas en mesure d'exécuter le renvoi, en raison du besoin de protection qui leur a été reconnu mais qu'ils devraient cependant tolérer sur leur territoire et prendre en charge trois ans durant, au titre de l'aide d'urgence. Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement vaudois propose la suppression des alinéas précités, estimant que les nouvelles dispositions prévues aux articles 120, alinéa 1 lettre h et 122d LEI suffisent à sanctionner les personnes concernées.

Enfin, le Conseil d'Etat s'étonne que ce projet de modification ne fasse pas référence à l'article 3, alinéa 3 de la Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (Directive Retour), eu égard entre autres à l'article 84, alinéa 4, lettres a, d et e LEI.

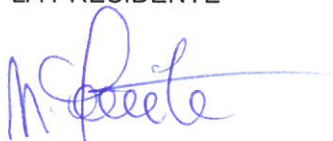
Il est d'avis en effet que cet article devrait tenir compte de la situation des personnes admises à titre provisoire qui se rendraient sans autorisation sur le territoire d'un autre

état européen et qui reviendraient en Suisse, soit sur une base volontaire, soit au bénéfice d'un transfert exécuté par l'Etat concerné au titre des Accords de Dublin.

En vous remerciant de l'attention portée à ses déterminations, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- SPOP
- OAE



Département fédéral de justice et police (DFJP)
Madame Karine Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Bundeshaus West
Bundesgasse 1
3001 Berne

Références
Date

20 NOV. 2019

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

Madame la Conseillère fédérale,

Donnant suite à votre invitation du 21 août 2019, le Conseil d'Etat du canton du Valais vous communique, par la présente, sa détermination.

Nous avons pris connaissance des modifications prévues dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) ainsi que du rapport explicatif qui l'accompagnait. Dans les grandes lignes, le Conseil d'Etat salue ces modifications et notamment les restrictions apportées aux voyages pour les titulaires de permis F et les requérants d'asile, ainsi que le maintien de la dénomination admission provisoire évitant la création d'une catégorie supplémentaire. Toutefois, le Gouvernement valaisan est d'avis que le contrôle périodique des conditions de l'admission provisoire prévu à l'art. 84 al. 1 LEI doit être réalisé régulièrement.

En ce qui concerne les modifications prévues à l'art. 83, le Gouvernement constate que lorsqu'une personne admise provisoirement s'est rendue à l'étranger sans autorisation elle ne pourra obtenir une nouvelle admission provisoire qu'au plus tôt 3 ans après la fin de la précédente et pour autant que des obstacles à l'exécution du renvoi subsistent. La personne concernée restera donc en Suisse sans statut de séjour durant toute cette période, on assistera ainsi à un transfert de charges de la Confédération vers les cantons. Il conviendrait que la Confédération maintienne une prise en charge complète de ces personnes.

Le canton du Valais salue également l'introduction de l'art. 85b facilitant le changement de canton des personnes admises provisoirement pour y exercer une activité lucrative ou une formation professionnelle initiale.

En vous remerciant de nous avoir consulté sur ce dossier, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Roberto Schmidt



Le chancelier


Philipp Spörri

Copie à vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch





Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

30. Oktober 2019 (RRB Nr. 981/2019)

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme (Vernehmlassung)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Im August 2019 haben Sie uns den Entwurf zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Zu Art. 59d (Reisen in den Heimat-/Herkunftsstaat)

Vorläufig Aufgenommene sollen künftig nur noch in den Herkunfts- bzw. Heimatstaat reisen dürfen, wenn dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise notwendig ist. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, handelt es sich doch um Personen, deren Wegweisung nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich ist. Zudem wird ab 2020 auch für anerkannte Flüchtlinge ein Reiseverbot in den Herkunftsstaat gelten, wobei der Flüchtlingsstatus nicht aberkannt wird, wenn die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte. Dies müsste allerdings auch für vorläufig Aufgenommene gelten.

Zu Art. 59e Abs. 3 (Reisen in andere Staaten)

Anstelle der heutigen Bewilligungspflicht für Reisen in andere Staaten als in den Herkunfts- bzw. Heimatstaat soll neu ein Reiseverbot mit der Möglichkeit für Ausnahmegewilligungen bestehen. Wir gehen davon aus, dass sich somit faktisch für vorläufig Aufgenommene nichts ändern wird, wenn die heute auf Verordnungsstufe vorgesehenen Voraussetzungen für Auslandsreisen (Art. 9 Abs. 1 Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen, SR 143.5) beibehalten werden. Dies ist aus unserer Sicht so vorzusehen. Die aktive Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen im Ausland oder an grenzüberschreitenden Reisen, die vom Schul- oder Ausbildungsbetrieb angeboten werden, dient allerdings der Integration und muss in jedem Fall möglich bleiben.

Asylsuchende sollen künftig nur noch ins Ausland reisen dürfen, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens nötig ist. Unter Berücksichtigung, dass die Asylverfahren neu rasch abgeschlossen sein sollten, ist dies grundsätzlich nachvollziehbar. Wir sind jedoch der Ansicht, dass Kinder und Jugendliche auch künftig an Schulreisen ins Ausland teilnehmen können sollten.

Zu Art. 83 Abs. 9^{bis}

Wenn eine Person nach einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat wieder in die Schweiz einreist und das Staatssekretariat für Migration (SEM) das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme feststellt, hält sich diese Person rechtswidrig in der Schweiz auf und muss von den kantonalen Migrationsbehörden gestützt auf Art. 64 AIG weggewiesen werden. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt wird, dürfte es aber Fälle geben, in denen weiterhin Vollzugshindernisse vorliegen, sodass der Wegweisungsvollzug nicht durchführbar ist. Die davon betroffenen Personen werden sich daraufhin gemäss der vorliegenden Vorlage bis zu drei Jahren ohne geregelten Status und damit als Nothilfebezügerinnen und -bezüger in der Schweiz aufhalten. Diese Rechtsfolge ist nicht hinnehmbar. Art. 83 Abs. 9^{bis} ist deshalb dahingehend zu ergänzen, dass das SEM nicht nur über das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme befindet, sondern gleichzeitig auch die Wegweisung verfügt. Falls weiterhin Vollzugshindernisse bestehen, hat das SEM die vorläufige Aufnahme neu anzuordnen. Als Sanktionsmöglichkeit bliebe in diesen Konstellationen immerhin eine Busse nach Art. 120 Abs. 1 Bst. h AIG.

Zu Art. 83 Abs. 9^{ter}

Bei asylsuchenden Personen dürfte die unerlaubte Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat aufzeigen, dass weder Asylgründe noch Vollzugshindernisse bestehen, weshalb diese Personen vom SEM weggewiesen werden dürfen. Es sind aber dennoch Konstellationen denkbar, in denen der Vollzug als nicht zumutbar im Sinne von Art. 83 Abs. 4 AIG beurteilt werden muss. In diesen Konstellationen bliebe die betroffene Person bis zu drei Jahren ohne geregelten Status in der Schweiz, was – wie bereits zu Art. 83 Abs. 9^{bis} ausgeführt – nicht akzeptabel ist. Das SEM muss deshalb weiterhin die Möglichkeit haben, bei Vorliegen von Vollzugshindernissen die vorläufige Aufnahme anzuordnen.

Zu Art. 84 Abs. 4

Bst. a und d entsprechen der heutigen Regelung, wonach die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn die vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Staat ein Asylgesuch eingereicht oder wenn sie sich unerlaubt länger als zwei Monate im Ausland aufgehalten hat. Diese Regelungen können in der Praxis zu einem formalistischen Leerlauf führen. Nach der Feststellung des Erlöschens müssten die betroffenen Personen von den kantonalen Migrationsbehörden gestützt auf Art. 64 AIG weggewiesen werden. Bei Vorliegen von Vollzugshindernissen würden die kantonalen Migrationsbehörden allerdings gleichzeitig beim SEM die erneute Anordnung der vorläufigen Aufnahme beantragen müssen. Art. 84 Abs. 4 ist deshalb dahingehend zu ergänzen, dass das SEM in den Fällen von Bst. a und d nicht nur über das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme befindet, sondern gleichzeitig auch die Wegweisung verfügt. Falls weiterhin Vollzugshindernisse bestehen, hat das SEM die vorläufige Aufnahme neu anzuordnen.

Zu Art. 84 Abs. 4^{bis}

Mit Verweis auf die Ausführungen zu den vorhergehenden Bestimmungen begrüssen wir es, dass die vorläufige Aufnahme von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nicht erlischt, wenn diese sich länger als zwei Monate unerlaubt in einem anderen Staat oder im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgehalten haben. Abs. 4^{bis} ist jedoch mit Bst. a zu ergänzen, sodass die vorläufige Aufnahme bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auch dann nicht erlischt, wenn sie in einem anderen Staat ein Asylgesuch eingereicht haben. Diese Konstellation kommt regelmässig vor. In der Praxis werden diese Personen über das Dublin-Verfahren zurück in die Schweiz überstellt. Das SEM stellt daraufhin das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme fest, worauf die kantonale Migrationsbehörde gestützt auf Art. 64 AIG eine Wegweisung anordnen muss. Da die Wegweisung bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen in aller Regel nicht vollzogen werden kann, müsste der Kanton beim SEM wieder die vorläufige Aufnahme beantragen. Dies ist nicht sinnvoll.

Zu Art. 85b

Aus integrationspolitischer Sicht begrüssen wir die Änderung im Bereich des Kantonswechsels. Sie dient einer rascheren Integration in den Arbeitsmarkt und damit einem der vordringlichen Ziele der Integrationsagenda des Bundes und der Kantone.

Zum Begriff «vorläufige Aufnahme»

Aus integrationspolitischer Sicht ist das Festhalten am Begriff der vorläufigen Aufnahme nicht zielführend. Tatsache ist, dass eine grosse Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz bleibt. Die Bezeichnung «vorläufig aufgenommen» erweckt jedoch bei Akteurinnen und Akteuren ausserhalb des Migrationsbereichs den Eindruck, dass es sich um Personen handelt, die sich lediglich vorübergehend in der Schweiz aufhalten. Mit dem Festhalten am Begriff der vorläufigen Aufnahme wird die rasche Integration in den Arbeitsmarkt erschwert, was den Zielen der Integrationsagenda des Bundes zuwiderläuft. Daher ist es aus unserer Sicht wichtig, dass anstelle der jetzigen Bezeichnung ein Begriff verwendet wird, der für sämtliche Akteurinnen und Akteure verständlich ist und der mutmasslichen Aufenthaltsdauer Rechnung trägt. Die Suche nach einer neuen Bezeichnung dieses Aufenthaltsstatus ist deshalb weiterzuverfolgen.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Carmen Walker Späh

Dr. Kathrin Arioli



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Po-
lizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Zug, 12. November 2019 ek

**Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die In-
tegration (AIG) betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen
des Status der vorläufigen Aufnahme
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur Ände-
rung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration
(AIG) betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der
vorläufigen Aufnahme Stellung zu nehmen. Gerne kommen wir Ihrer Einladung nach und äus-
sern uns wie folgt:

I. Anträge

1. Hauptanträge:

a) Art. 84 Abs. 4 Bst. c AIG sei wie folgt zu ändern:

⁴ Die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn die vorläufig aufgenommene Person:
**c. unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen vom SEM bezeich-
neten Drittstaat reist, es sei denn, die Person macht glaubhaft, dass die Reise
aufgrund eines Zwangs erfolgte;**

**b) Der Bund habe den Kantonen beim Eintritt eines Falles von Art. 84 Abs. 4 Bst. c
AIG für die Dauer von drei Jahren eine erhöhte Nothilfepauschale auszurichten,
um die negativen finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone abzufeu-
dern.**

Eventualantrag:

**Art. 84 Abs. 4 Bst. c AIG sei zu streichen und es sei in Art. 84 AIG ein neuer Abs. 6
wie folgt aufzunehmen:**

⁶ Reist eine vorläufig aufgenommene Person ohne Bewilligung in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat und macht sie nicht glaubhaft, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte, so wird während fünf Jahren ab der Wiedereinreise in die Schweiz keine Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG erteilt.

2. Art. 85b Abs. 3 AIG sei zu streichen.

II. Begründung:

Zum Hauptantrag 1.a):

Bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat erlischt die vorläufige Aufnahme (Art. 84 Abs. 4 Bst. c AIG). Bei einer unerlaubten Reise in einen Drittstaat droht eine Busse (Art. 120 Abs. 1 Bst. h AIG) und allenfalls die Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa (Art. 122d AIG). Die Differenzierung zwischen einer Reise in einen anderen Staat als den Heimat- und Herkunftsstaat und einer Reise in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat, wie sie Art. 59e Abs. 3 AIG vorsieht, wird bei der Sanktionierung von unerlaubten Reisen in einen Drittstaat nicht abgebildet. Eine solche Differenzierung halten wir jedoch für angezeigt. Reist eine vorläufig aufgenommene Person mit Staatsangehörigkeit Eritrea ohne Erlaubnis nach Deutschland (z.B. an eine Familienfeier), sollte eine andere Sanktion ausgesprochen werden, als wenn diese Person nach Äthiopien fliegt (und danach möglicherweise unbemerkt ins Heimatland reist). Im ersteren Fall ist die Sanktionierung mit einer Busse angemessen, im letzteren Fall hingegen viel zu mild und kaum abschreckend. Zudem scheint eine härtere Sanktionierung einer Reise in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat auch deshalb angebracht, weil bei anerkannten Flüchtlingen in einem solchen Fall das Asyl widerrufen wird (Art. 63 Abs. 2 Bst. b des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31] in der Fassung vom 14. Dezember 2018, in Kraft voraussichtlich ab Anfang 2020).

Zum Hauptantrag 1.b):

Gemäss den neuen Bestimmungen erlischt die vorläufige Aufnahme nach einer nicht bewilligten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Während drei Jahren kann die betroffene Person nicht mehr vorläufig aufgenommen werden. Während dieser Zeit wird keine Sozialhilfe, sondern bloss die verfassungsmässig garantierte Nothilfe ausgerichtet. Die erneute Anordnung einer vorläufigen Aufnahme soll erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder möglich sein. Nur eine Minderheit der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird jedoch in den Herkunftsstaat zurückkehren können. Der Grossteil der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird wegen Vollzugshindernissen ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz verbleiben und Nothilfe beziehen. Für die Gewährleistung der Nothilfe sind die Kantone zuständig. Entgegen der Darstellung im erläuternden Bericht (Ziffer 3.2.2, S. 20) ist deshalb in den Anwendungsfällen von Art. 84 Abs. 4 Bst. c AIG mit negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone zu rechnen. Die Kantone müssen bei Personen, deren vorläufige Aufnahme wegen des Verstosses gegen das Reiseverbot erloschen ist, während der Karenzfrist von drei Jahren bis zur erneuten Anordnung der vorläufigen Aufnahme für die Nothilfe aufkommen. Wir

beantragen deshalb, dass der Bund den Kantonen in solchen Fällen eine erhöhte Nothilfepauschale ausrichtet (für die Dauer von drei Jahren).

Zum Eventualantrag 1:

Es ist für uns nachvollziehbar, dass die Sanktion eine abschreckende Wirkung haben muss. Das drohende Erlöschen der vorläufigen Aufnahme erfüllt diesen Zweck. Gerade bei Personen, welche sich vor der Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat auf dem Arbeitsmarkt integriert hatten und keine Sozialhilfe bezogen, ist die vorgesehene Bestimmung mit dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme und der dreijährigen finanziellen Kantonszuständigkeit jedoch unbefriedigend. Als Alternative zur Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme wäre ein Moratorium zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung von fünf Jahren denkbar. Dabei sollte dieses Moratorium auch bei unerlaubten Reisen in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat gelten (siehe Begründung zum Hauptantrag 1.a). Diese Sanktion hätte keine negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und die Betroffenen könnten weiterhin eine Erwerbstätigkeit ausüben.

Zum Antrag 2:

Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen sollen vorläufig Aufgenommene zum Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt einen Anspruch auf einen Kantonswechsel erhalten, wenn ein Verbleib im Wohn- und Zuweisungskanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht. Der Bundesrat begründet diese Änderungen mit dem Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt und verweist in diesem Zusammenhang auf zwei Berichte zu dieser Thematik aus den Jahren 2014 (Seite 4 des Erläuternden Berichts, Fussnote 5). Gemäss diesen Berichten würden Arbeitgeber davon ausgehen, dass vorläufig Aufgenommene sich bloss für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten. Zudem würden viele Arbeitgeber davon ausgehen, dass vorläufig Aufgenommene nicht erwerbstätig sein dürfen.

Hierzu ist Folgendes anzumerken: In den letzten Jahren wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, um bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen Hürden auf dem Arbeitsmarkt abzubauen. In den Medien wurden die hohe Sozialhilfequote bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sowie die damit im direkten Zusammenhang stehende tiefe Erwerbsquote wiederholt thematisiert. Der Bund hat in Zusammenarbeit mit den Kantonen verschiedene Projekte angestossen, um die Erwerbsquote dieser Personengruppe zu erhöhen (u.a. sog. Flüchtlingslehre, Integrationsvorlehre, Pilotprojekt «Arbeiten in der Landwirtschaft»). Am 1. Januar 2018 wurde die Bestimmung, wonach vorläufig Aufgenommene 10% ihres Lohnes als Sonderabgabe zu leisten haben, aufgehoben. Per 1. Januar 2019 wurde die Bewilligungspflicht durch eine einfache gebührenfreie Meldepflicht abgelöst. Vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge unterliegen anders als Asylsuchende nicht dem Inländervorrang und dürfen in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Auf kantonaler Ebene wurde eine Strategie zur beruflichen Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erarbeitet. Gleichzeitig erfolgte die Information der Arbeitgeber durch die Branchenverbände, Behörden und die Medien. Arbeitgeber in Branchen, in denen Personen aus dem Asylbe-

reich häufig tätig sind (Gastronomie, Baugewerbe, Reinigung, Coiffeur) sind in der Regel bestens über die gesetzlichen Bestimmungen informiert. Am 1. Mai 2019 ist zudem schweizweit die vom Bund und den Kantonen erarbeitete Integrationsagenda in Kraft getreten. Mit verschiedenen verbindlicheren und intensiveren Integrationsmassnahmen wird eine raschere und nachhaltige Integration auf dem Arbeitsmarkt angestrebt. Insgesamt hat sich somit die heutige Ausgangslage im Vergleich zum Jahr 2014, als die erwähnten Berichte zur Situation der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt im Auftrag des Bundes erstellt wurden, komplett verändert. Einerseits wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge erheblich erleichtert und andererseits erfolgte eine breite Information der Öffentlichkeit und der betroffenen Kreise über die erfolgten Massnahmen.

Den vorgesehenen vermeintlichen Abbau einer weiteren Hürde – nämlich die neue Möglichkeit, bei nicht zumutbaren Arbeitszeiten oder bei nicht zumutbarem Arbeitsweg mit einem blossen Arbeitsvertrag in der ganzen Schweiz den zuständigen Kanton wechseln zu können – lehnen wir hingegen ab. Eine solche Regelung erscheint uns nicht praktikabel und auch nicht nötig, da wie dargelegt schon diverse Hürden auf dem Arbeitsmarkt beseitigt wurden. Nach der Neustrukturierung des Asylbereichs, welche am 1. März 2019 in Kraft getreten ist, sollen den Kantonen vor allem Personen mit einer Bleibeperspektive, konkret vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge, zugewiesen werden. Die Zuweisung auf die Kantone erfolgt nach einem fixen Verteilschlüssel. Der Zuweisungskanton ist für die Integrationsmassnahmen und die Ausrichtung der Sozialhilfe an die ihm zugewiesenen Personen zuständig. Mit der Integrationsagenda erfolgt eine individuelle bedarfsgerechte Betreuung und Integration. Gerade bei jüngeren Personen stehen dabei der Abschluss einer Ausbildung und ein langjähriger Verbleib auf dem Arbeitsmarkt im Vordergrund.

Bisher ist ein Kantonswechsel bei vorläufig Aufgenommenen (Ausnahme: vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) nur in Ausnahmefällen möglich (Gründe: Einheit der Familie, schwerwiegende Gefährdung oder beide Kantone sind einverstanden). Dadurch sind vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge nach dem Verteilschlüssel anteilmässig gerecht auf die Kantone verteilt. Die Kantone bleiben über längere Zeit für die Integration der ihnen zugewiesenen Personen zuständig und erhalten dafür Beiträge vom Bund. Frühestens fünf Jahre nach der Einreise können vorläufig Aufgenommene eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sofern sie gut integriert und nicht mehr sozialhilfeabhängig sind. Nach dem Erhalt der Aufenthaltsbewilligung können sie den Wohnkanton frei wählen.

Die vorgesehene Regelung, wonach mit dem blossen Vorliegen eines Arbeitsvertrags bei nicht zumutbaren Arbeitszeiten oder bei nicht zumutbarem Arbeitsweg ein Anspruch auf Kantonswechsel einhergeht, lehnen wir klar ab. Der Anspruch auf Kantonswechsel schränkt die Autonomie der Kantone ein und führt zu erheblichen Rechtsunsicherheiten. In der Praxis werden Stellen trotz einem Arbeitsvertrag oft nicht angetreten oder eine Beendigung der Erwerbstätigkeit erfolgt bereits kurze Zeit nach dem Stellenantritt. Zudem arbeiten vorläufig Aufgenommene oft in Branchen, in welchen grössere Gruppen gut vernetzt agieren (zum Beispiel Gastronomie,

Baugewerbe, Reinigung, Coiffeur) und entsprechende Gefälligkeitsverträge sind nicht auszu-schliessen. Oft handelt es sich bei vorläufig Aufgenommenen um Working Poor, welche trotz der Erwerbstätigkeit sozialhilfeabhängig sind oder dies zum Beispiel nach einer betrieblichen Anpassung des Arbeitspensums werden. In solchen Situationen entstehen mit dem vorgesehe-nen Anspruch auf Kantonswechsel Unklarheiten, welcher Kanton für die Ausrichtung von Sozi-alhilfe zuständig ist. Zudem ist es nicht sinnvoll, laufende, unter Umständen langjährige Integ-rationsmassnahmen abzubrechen und neue Zuständigkeiten zu schaffen. Mit der vorgeschla-genen Lösung würde ausserdem die heutige Zuteilung auf die Kantone nach dem Verteil-schlüssel untergraben. Es ist zudem denkbar, dass vorläufig Aufgenommene in einen Kanton wechseln möchten, in welchem sie möglichst schnell eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (für die Prüfung der Härtefälle sind die Kantone zuständig und die entsprechende Praxis unter-scheidet sich von Kanton zu Kanton). Auch grössere Städte dürften für vorläufig Aufgenomme-ne unter Umständen attraktiver sein als die ihnen zugewiesenen Unterkünfte in ländlicheren Gebieten. Hierfür benötigen die vorläufig Aufgenommenen gemäss der neu vorgesehenen Re-gelung bloss einen Arbeitsvertrag aus diesem Kanton. Letztlich wird es im Einzelfall oft strittig sein, wann eine Unzumutbarkeit eines Arbeitswegs oder einer Arbeitszeit vorliegt. Zusammen-fassend sind wir der Ansicht, dass der Zuweisungskanton bei vorläufig Aufgenommenen zu-ständig bleiben soll bis zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung. Ausnahmen sollen wie bisher möglich sein (bei Einheit der Familie, bei schwerwiegender Gefährdung oder wenn beide Kan- tone mit dem Wechsel einverstanden sind). Die vorgeschlagene Variante mit dem Anspruch auf Kantonswechsel birgt ein zu hohes Missbrauchspotenzial. Zudem sollte ein unbestimmter Rechtsbegriff wie die Unzumutbarkeit nicht zu einem Anspruch führen.

III. Weitere Bemerkungen

1. Anregung zu Art. 21 Abs. 3 zweiter Satz AIG

Im Rahmen des Fachkräftemangels wird immer wieder gefordert, dass Absolventinnen und Ab-solventen von Schweizer Hochschulen, welche aus Drittstaaten stammen, freier Zugang zum hiesigen Arbeitsmarkt gewährt werden soll. Dieser erleichterte Zugang wurde im Jahr 2010 in Art. 21 Abs. 3 AIG verankert. Dieser Passus stellt sicher, dass nicht alle Absolventinnen und Absolventen privilegiert zugelassen werden, sondern nur solche, welche auch von der Wirt-schaft sehr nachgefragt werden. Die Zeitspanne zwischen dem Hochschulabschluss und dem Antrag auf eine Arbeitsbewilligung kann aufgrund äusserer, von der Absolventin oder vom Ab-solventen nicht beeinflussbarer Faktoren mehr als sechs Monate betragen. Wir regen deshalb an, die Frist gemäss Art. 21 Abs. 3 zweiter Satz AIG von sechs auf zwölf Monate zu verdop-peln, um diese gesuchten, hochqualifizierten Personen nicht zu verlieren.

2. Ausnahmen vom Reiseverbot (Art. 59e Abs. 3 AIG)

Die neuen Gesetzesbestimmungen zum Reiseverbot sind grundsätzlich zweckmässig. Es ist stossend, wenn vorläufig Aufgenommene ihre Ferien im Heimatland verbringen und dadurch möglicherweise weitere Landsleute dazu verleiten, ihren Herkunftsstaat zu verlassen. Ein abso-

lutes Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene wäre jedoch unverhältnismässig. Nach neuem Recht soll es gemäss Art. 59e Abs. 3 AIG möglich sein, vorläufig Aufgenommenen die Reise ins Ausland ausnahmsweise zu bewilligen, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Nach Art. 9 der geltenden Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 (RDV; SR 143.5) kann vorläufig Aufgenommenen namentlich die Teilnahme an Schulreisen, Sportveranstaltungen oder an familiären Anlässen in Nachbarstaaten gestattet werden. Der Erläuternde Bericht enthält keine verbindlichen Aussagen dazu, ob und inwiefern diese Bestimmungen angepasst oder eingeschränkt werden sollen, was wir bedauern.

3. Generelle Meldepflicht für selbstständige Erwerbstätigkeit

Wir empfehlen, in Ergänzung der Vernehmlassungsvorlage die ausschliessliche Meldepflicht für eine selbstständige Erwerbstätigkeit, welche in Art. 85a Abs. 3^{bis} AIG für vorläufig aufgenommene Personen verankert wird, ungeachtet des ausländerrechtlichen Status' auf alle Drittstaatsangehörigen (mit Ausnahme von Personen mit N-Status) auszudehnen. Dafür sprechen unseres Erachtens folgende Gründe:

Per 1. Januar 2019 wurde vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert, indem die Bewilligungs- durch eine ausschliessliche Meldepflicht abgelöst wurde (Art. 85a AIG). Damit wurde im Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit eine Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Drittstaatsangehörigen geschaffen. Letzteren wird gestützt auf Art. 19 AIG eine selbstständige Erwerbstätigkeit nur ausnahmsweise und unter Bewilligung ermöglicht. Diese Ungleichbehandlung fällt bei Personen aus dem Asylwesen, welche aufgrund einer individuellen «Härtefallregelung» gestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG (wegen guter Integration etc.) einen B-Status erhalten, besonders ins Gewicht. Vor der Erteilung der B-Bewilligung gestützt auf die «Härtefallregelung» können vorläufig aufgenommene Personen mittels Meldeverfahren selbstständig erwerbstätig werden (Art. 85a AIG; Art. 65 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 [VZAE, SR 142.201]). Nach der Erteilung der B-Bewilligung gestützt auf die «Härtefallregelung» können sie nur noch ausnahmsweise und mit Bewilligung selbstständig erwerbstätig werden (Art. 31 Abs. 4 VZAE). Diese Ungleichbehandlung wird durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung noch zementiert, indem die Meldepflicht, die sich bisher explizit nur aus einer Verordnungsbestimmung (Art. 65 Abs. 3 VZAE) ergab, nun auf Gesetzesstufe überführt werden soll (Art. 85a Abs. 3^{bis} AIG).

Zudem weisen wir darauf hin, dass sich der Vollzug im Bereich der Bewilligung für eine selbstständige Erwerbstätigkeit komplex und von Kanton zu Kanton unterschiedlich gestaltet. Hintergrund dieses uneinheitlichen Vollzugs ist unter anderem die unterschiedliche Definition der selbstständigen Erwerbstätigkeit: Während das AHV-Recht eine Anstellung bei einer Kapitalgesellschaft als Unterstellung resp. als unselbstständige Tätigkeit, unabhängig von der finanziellen Beteiligung und der Stellung dieser Person innerhalb der Firma definiert, richtet sich die

ausländerrechtliche Definition nach der Kompetenz, über das Wohlergehen der Firma massgeblich mitzuentcheiden, was sich u.a. am Anteil am Aktien- resp. Stammkapital und an der Zeichnungsberechtigung im Handelsregister misst.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 12. November 2019

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Stephan Schleiss
Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; im PDF- und Word-Format
- Volkswirtschaftsdirektion; info.vds@zg.ch
- Direktion des Innern; info.dis@zg.ch
- Sicherheitsdirektion; info.sd@zg.ch
- Amt für Migration; info.afm@zg.ch
- Zuger Mitglieder der Vereinigten Bundesversammlung
- Staatskanzlei (zur Aufschaltung im Internet)

Änderung des AIG: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Vernehmlassungsantwort
des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks

Bern, 15. November 2019

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Das Wichtigste in Kürze / Position SAH	4
3. Reiseverbot	5
3.1. Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat	5
3.2. Reiseverbot in Drittstaaten	6
4. Sanktionen	8
5. Reisedokumente und Rückreisevisa	9
6. Zusätzlicher Handlungsbedarf	10
6.1. Kantonswechsel	10
6.2. Neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme	11
6.3. Erleichterungen beim Familiennachzug	11

1 Einleitung

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten.

Das SAH ist Mitglied des Dachverbands Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH), welche sich immer wieder zum Verbesserungsbedarf bei der vorläufigen Aufnahme von Flüchtlingen geäussert, insbesondere auch im Zusammenhang mit dem Bundesratsbericht «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» von 2016 sowie den darauf folgenden Debatten und Vorstössen im Parlament.

Zu Beginn möchten wir betonen, dass **vorläufig Aufgenommene** einen **anerkannten Schutzbedarf** haben und erfahrungsgemäss meist **langfristig in der Schweiz** bleiben. Eine rasche und nachhaltige **Integration** ist daher sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft. Als Voraussetzung dafür brauchen alle Schutzberechtigten einen **gleichberechtigten Zugang zu den grundlegenden Rechten** wie Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Familiennachzug, Reisefreiheit und Sozialhilfe. In Bezug auf diese grundlegenden Rechte ist schon die heute existierende Regelung für vorläufig Aufgenommene sehr restriktiv. Aus menschenrechtlicher sowie humanitärer Sicht besteht darum weder Raum noch Bedarf für weitere Verschärfungen – im Gegenteil: **Es braucht Verbesserungen.**

2 Das Wichtigste in Kürze / Position SAH

Das SAH lehnt die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot in aller Deutlichkeit ab. Diese gehen entschieden zu weit und sind nicht vereinbar mit den Grundrechten der betroffenen Personen. **Es besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf**, denn vorläufig Aufgenommenen werden Reisen bereits heute nur ausnahmsweise und unter sehr restriktiven Bedingungen bewilligt. Der Vorschlag des Bundesrates geht viel zu weit über den parlamentarischen Auftrag hinaus, insbesondere bezüglich Reiseverbot in Drittstaaten. Das SAH ist der Meinung, dass bereits die heutigen Einschränkungen der Reisefreiheit für vorläufig Aufgenommene nicht gerechtfertigt und abzuschaffen sind.

Entsprechend lehnt das SAH auch die vorgeschlagene Einschränkung der Möglichkeit zur Gewährung von Ersatzreisepapieren und Rückreisevisa ab.

Das SAH lehnt die vorgeschlagenen Sanktionen bei unerlaubten Reisen ab.

Die Änderungen bezüglich **Kantonswechsel** sind als positiver Schritt in die richtige Richtung **zu begrüßen**. Dies reicht jedoch nicht aus: es braucht **weitere Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration** von vorläufig Aufgenommenen.

Das SAH kritisiert, dass die vorläufige Aufnahme keine **neue Bezeichnung** erhalten soll. Es braucht eine neue Bezeichnung, die zum Ausdruck bringt, dass diese Personen in der Schweiz schutzberechtigt sind. Die meisten vorläufig Aufgenommenen bleiben für eine längere Zeit hier.

Als weitere wichtige Voraussetzung für eine gelungene Integration braucht es **Erleichterungen beim Familiennachzug** für vorläufig Aufgenommene.

3 Reiseverbot

Das SAH hält die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot für unhaltbar und lehnt diese in aller Deutlichkeit ab. Es besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Vorbeugung allfälliger missbräuchlicher Heimatreisen, denn vorläufig Aufgenommenen werden Reisen bereits heute nur ausnahmsweise und unter sehr restriktiven Bedingungen bewilligt. Für ein generelles Reiseverbot in Drittstaaten besteht noch viel weniger eine nachvollziehbare Begründung.

3.1 Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat

Neu soll ein grundsätzliches Verbot für Heimatreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene im Gesetz festgeschrieben werden (Art. 59d Abs. 1 E-AIG). Vorläufig Aufgenommenen sollen Heimatreisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise notwendig ist (Art. 59d Abs. 2 E-AIG).

Bereits heute wird eine Reise ins Heimatland nur in Ausnahmefällen bewilligt, insbesondere bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen oder zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten. Heute schon wird eine vorläufige Aufnahme aufgehoben, wenn kein Schutzbedarf mehr besteht – etwa wenn es einer Person wieder zumutbar ist, in ihr Heimat-/Herkunftsland zurückzukehren. Auch gibt es Sanktionen bei nicht bewilligten Reisen: eine vorläufige Aufnahme erlischt bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten sowie bei einer definitiven Ausreise, worunter auch eine Heimatreise ohne Rückreisevisum fällt.

Angesichts der aktuell sehr restriktiven Regelung besteht **kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf** für Verschärfungen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern ein Besuch von sterbenden Familienangehörigen oder das Erledigen von wichtigen, unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten (die heute bestehenden Gründe für eine Reisebewilligung) missbräuchlich sein können. Bundesrätin Simonetta Sommaruga stellte im Rahmen der parlamentarischen Diskussionen klar, dass nur sehr wenige Heimatreisen bewilligt werden: 2017 waren es 184 von 43'000 vorläufig Aufgenommenen. Ursprung der Verschärfungsbestrebungen im Parlament waren jeweils medial inszenierte Einzelfälle von «missbräuchlichen Heimatreisen». Um allfällige Verschärfungen zu rechtfertigen, bräuchte es aber den empirischen Beleg, dass es sich dabei um ein grösseres Problem handle. Ein solcher fehlt jedoch gänzlich. Verschärfungen für sämtliche vorläufig Aufgenommene einzuführen nur aufgrund weniger, vereinzelter Fälle von nicht bewilligten Heimatreisen, ist **nicht verhältnismässig**. Die Bewegungsfreiheit ist Teil der persönlichen Freiheit, welche durch Art. 10 der Bundesverfassung garantiert wird. Auch das Grundrecht auf Familienleben wird durch ein Reiseverbot tangiert. Jede Einschränkung dieser Grundrechte bedingt eine Interessenabwägung. Ein nicht fundierter Generalverdacht reicht dabei nicht aus, um das private Interesse an der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Familienleben im Einzelfall aufzuwiegen.

Das SAH kritisiert, dass der Vorschlag des Bundesrates deutlich über die Verschärfungen hinausgeht, die im Parlament gefordert wurden. So hat auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) in ihrer Stellungnahme zur Motion Pfister an den Bundesrat gefordert, dass Ausnahmen möglich bleiben müssen. Ausnahmen fehlen nun aber im vorliegenden Vorschlag (abgesehen von der Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise, Art. 59d Abs. 2 E-AIG).

Das SAH schlägt vor, Art. 59d E-AIG zu streichen.

3.2 Reiseverbot in Drittstaaten

Vorläufig Aufgenommene (Art. 59e Abs. 1 und 3 E-AIG)

Der Bundesrat schlägt in Art. 59e Abs. 1 AIG ein generelles Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene – also auch in Bezug auf Drittstaaten – vor: «Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in einen Staat, der nicht ihr Heimat- oder Herkunftsstaat ist, untersagt.» Dafür **fehlt jegliche Begründung**: Es besteht **kein parlamentarischer Auftrag**, hier gesetzgeberisch tätig zu werden. Keine der im Erläuternden Bericht erwähnten Motionen fordern ein Reiseverbot für Drittstaaten. Die Motion Pfister bezieht sich ausschliesslich auf Reisen von vorläufig Aufgenommenen in den Heimat/Herkunftsstaat. **Es ist kein öffentliches Interesse ersichtlich, welches eine solch weitgehende Verschärfung rechtfertigen könnte.** Das SAH weist darauf hin, dass der Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf zur Revision des damaligen AuG ein Reiseverbot für anerkannte Flüchtlinge in Drittstaaten vorgeschlagen hat (Art. 59a des damaligen Entwurfs des AuG). Dieses strich er dann aber in der Botschaft «nach vertiefter Prüfung der Durchführbarkeit» wieder. Es ist nicht ersichtlich, warum der Bundesrat ein solches Reiseverbot, welches er in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge selber für nicht zielführend und durchführbar hält, nun für vorläufig Aufgenommene einführen möchte.

Wir sind vehement dagegen, dass Schutzberechtigte Personen, die in der Regel für längere Zeit in der Schweiz bleiben, **in unserem kleinen Land eingesperrt** werden. Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien, die oftmals schon mehrere Jahre in der Schweiz leben, haben das Recht, Angehörige in Deutschland oder Italien besuchen können. Die Kinder von vorläufig Aufgenommenen sollen an einem Schulausflug über die Schweizer Grenze teilnehmen können.

Zwar sollen auf Verordnungsstufe Gründe vorgesehen werden, aus denen eine Reise «ausnahmsweise» bewilligt werden kann, wenn «besondere persönliche Gründe» vorliegen, bzw. nur bei «wichtigen Gründen», wenn es um einen Staat geht, für den ein Reiseverbot besteht. Es ist unklar, wie diese unbestimmten Begriffe definiert werden sollen.

Aus Sicht des SAHs besteht angesichts der aktuellen restriktiven Regelung **keinerlei Raum für weitere Verschärfungen – im Gegenteil**: Bereits heute ist die Reisefreiheit für vorläufig Aufgenommene sehr stark eingeschränkt. Nur in Ausnahmefällen erteilt

das SEM ein Rückreisevisum: Bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen, zur Erledigung von wichtigen und dringenden höchstpersönlichen Angelegenheiten, zwecks grenzüberschreitender Schulreisen oder zwecks Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen im Ausland oder aus humanitären Gründen (Art. 9 Abs. 1 RDV). Aus anderen Gründen, wie z.B. zum Besuch von Verwandten, kann ein Rückreisevisum frühestens nach drei Jahren Aufenthalt in der Schweiz erteilt werden (Art. 9 Abs. 4 RDV). Das SAH ist der Meinung, dass diese restriktiven Regeln betreffend der Reisefreiheit in Drittstaaten abgeschafft werden müssen. Es gibt keinen sachlichen Grund, warum eine vorläufig aufgenommene Person ihre Verwandten in Deutschland z.B. nicht besuchen kann.

Die schon heute massive Einschränkung der Bewegungsfreiheit von vorläufig Aufgenommenen ist aus Sicht des SAHs nicht gerechtfertigt. Sie trägt den Grundrechten und den legitimen persönlichen und sozialen Bedürfnissen der betroffenen Personen keine Rechnung. Es handelt sich um Personen, die meist langfristig in der Schweiz leben, und deren **Integration** – soweit herrscht mittlerweile ein breiter Konsens – in der Schweiz verstärkt gefördert werden soll. Zur Integration muss doch auch die Möglichkeit gehören, die Landesgrenze zu überschreiten.

Das vorgeschlagene Reiseverbot scheint auch mit Blick auf den gemeinsamen Schengen-Raum und ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem absurd. Es steht den **gesamteuropäischen Entwicklungen** hin zu einer Angleichung des Schutzstatus von Flüchtlingen und weiteren Schutzberechtigten (v.a. Bürgerkriegsflüchtlinge) diametral entgegen. Personen mit subsidiärem Schutz in der EU erhalten ein Reisedokument (ähnlich wie demjenigen für anerkannte Flüchtlinge). Entsprechendes fordert das SAH auch für vorläufig Aufgenommene in der Schweiz.

Das SAH schlägt vor, Art. 59e E-AIG zu streichen.

Asylsuchende (Art. 59e Abs. 1 und 2 E-AIG)

Asylsuchenden sollen Reisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist (Art. 59e Abs. 2 E-AIG). Es sind keinerlei weitere Ausnahmen, etwa aus humanitären oder wichtigen persönlichen Gründen, vorgesehen.

Auch diese Verschärfung ist aus Sicht des SAHs nicht gerechtfertigt. Bereits heute werden Asylsuchenden Reisen nur unter restriktiven Bedingungen (Art. 9 Abs. 1 RDV) bewilligt. Die vorgeschlagene Regelung würde bedeuten, dass ein asylsuchendes Kind, welches eine reguläre Schulklasse besucht, nicht mitgehen darf auf eine Schulreise, die über die Grenze führt. Ein Asylsuchender dürfte seinen in Italien im Sterben liegenden Bruder nicht besuchen, der auf der Flucht von ihm getrennt wurde. Es ist keine Rechtfertigung ersichtlich, die Bewilligungsmöglichkeit in solchen (bereits extrem eingeschränkten) Ausnahmefällen abzuschaffen. Dies wäre **nicht mit den Grundrechten vereinbar und würde einer menschenwürdigen Praxis sowie der humanitären Tradition der Schweiz widersprechen.**

Das SAH schlägt vor, Art. 59e E-AIG zu streichen.

4 Sanktionen

Das SAH lehnt die vorgeschlagenen Sanktionen als unverhältnismässig ab:

- **Erlöschen** der vorläufigen Aufnahme bei unerlaubter Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 84 Abs. 4 lit. c E-AIG):

Es besteht hier kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf: Bereits heute gilt eine Heimatreise ohne Rückreisevisum als definitive Ausreise, welche zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führt.

Gemäss Bundesrat soll die vorläufige Aufnahme nicht erlöschen, wenn die Person glaubhaft machen kann, dass sie aufgrund eines Zwangs in den Heimat-/Herkunftsstaat reiste. Darunter falle beispielsweise der Besuch der schwer erkrankten Eltern. Wenn das Erlöschen neu so geregelt werden soll, muss zwingend festgelegt werden, dass solche Ausnahmen gemacht werden können. Allerdings müsste der Begriff des «Zwangs» zwecks Transparenz und Rechtssicherheit im Gesetz oder zumindest in der Verordnung näher präzisiert werden. Zwecks Kongruenz **müsste der Besuch von schwer erkrankten Familienangehörigen dann aber auch als Bewilligungsgrund für eine Heimatreise anerkannt** und festgehalten werden. Dies fehlt noch im vorliegenden Vorschlag in Art. 59d E-AIG.

- **Sperrfrist:**

Nach Erlöschen der vorläufigen Aufnahme soll während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden können. Bei unerlaubten Heimatreisen von Asylsuchenden (und Schutzbedürftigen) soll ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden können.

Das SAH lehnt diese Änderung ab. Es besteht dafür weder gesetzgeberischer Handlungsbedarf noch öffentliches Interesse: Wenn eine unerlaubte Heimatreise im Einzelfall als Indiz dafür gesehen wird, dass keine Gefährdung mehr vorliegt, kann das SEM bereits nach geltendem Recht die vorläufige Aufnahme im Einzelfall überprüfen und, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, aufheben. Wenn hingegen nach wie vor eine Gefährdung vorliegt, kann die Wegweisung nicht vollzogen werden. Wenn trotzdem während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden kann, landen diese eigentlich schutzberechtigten Personen **in der Nothilfe**. Dies wäre aus Sicht des SAHs höchst problematisch, sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der Schweiz. Während dieser Zeit könnten keine Integrationsmassnahmen fortgeführt werden. Doch werden die meisten Betroffenen auch nach Ablauf der Sperrfrist noch länger in der Schweiz leben. Die Integrationsbestrebungen dieser schutzberechtigten Personen als «Sanktion» für eine nicht bewilligte Heimatreise für mehrere Jahre zu unterbrechen, ist unverhältnismässig. Dies kann auch nicht im Interesse der Schweizer Gesellschaft sein, da es zu unnötigen Kosten und Rückschritten in der Integration führen würde. Dieselben Ausführungen gelten auch für Asylsuchende, die die Voraussetzungen der vorläufigen Aufnahme erfüllen würden, für welche aber bei unerlaubter Heimatreise ab Wiedereinreise in die Schweiz ebenfalls eine Sperrfrist von drei Jahren gilt.

- **Busse** bei unerlaubten Auslandsreisen (Art. 120 Abs. 1 lit. h E-AIG):

Das SAH lehnt diese Änderung ab. Es besteht dazu kein Bedarf, denn bereits nach dem geltenden Art. 115 AIG kann eine Person sanktioniert werden, die ohne Bewilligung in die Schweiz einreist. Dies trifft auf Personen zu, welche die Schweiz ohne Rückreisevisum (also unerlaubt) verlassen und dann wieder einreisen.

- **Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa** bei unerlaubten Auslandsreisen von vorläufig Aufgenommenen, Asylsuchenden und Schutzbedürftigen (Art. 122d E-AIG):

Das SAH lehnt diese Änderung ab. Der Bundesrat weist darauf hin, dass dies zwecks Gewährung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall im Ermessen des SEM liege. Diese Regelung lässt Transparenz vermissen und wirft Fragen auf hinsichtlich Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit.

5 Reisedokumente und Rückreisevisa

Neu sollen die Gründe zur Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa im AIG (und nicht mehr wie bisher in der RDV) geregelt werden (Art. 59 Abs. 4-6 E-AIG).

Das SAH lehnt die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot ab (siehe oben 3. Punkt). Folglich **lehnt sie auch jegliche Einschränkung der Konstellationen ab, in denen ein Reiseersatzdokument und ein Rückreisevisum erteilt werden kann.**

Aus Sicht des SAHs ist bereits die heutige Regelung bezüglich Ersatzreisedokumenten und Rückreisevisa zu strikt. Vorläufig Aufgenommene erhalten vom SEM nur dann ein Ersatzreisepapier, wenn sie zeigen können, dass sie kein heimatliches Reisedokument beschaffen können. Dies zu beweisen ist schwierig, da die betreffenden Botschaften kaum dazu bereit sind, schriftlich zu bestätigen, dass sie einer Person kein Dokument ausstellen. Entsprechend selten stellt das SEM Ersatzreisepapiere aus.

Angesichts des vergleichbaren Schutzbedarfs und der vergleichbar langfristigen Aufenthaltsdauer von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen wäre es aus Sicht des SAHs gerechtfertigt, vorläufig Aufgenommenen einen Reiseausweis auszustellen analog des subsidiären Schutzes in der EU.

6 Zusätzlicher Handlungsbedarf

Als Voraussetzung für eine gelungene Integration der vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz besteht aus Sicht des SAHs zusätzlicher **Verbesserungsbedarf** bezüglich verschiedener grundlegender Rechte. Sollten diesbezüglich Anpassungen vorgenommen werden, empfiehlt das SAH den Einbezug einer Expertenkommission. Denn die Fragen in Zusammenhang mit diesem Thema sind komplex und es braucht spezifische Kenntnisse und Erfahrungswerte, um wirksame Lösungen zu finden.

6.1 Kantonswechsel

Das SAH **begrüss**t die **punktuellen Erleichterungen des Kantonswechsels** für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene (Art. 85b E-AIG). Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ebenso zu begrüßen ist die positive Formulierung als Anspruch: wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, wird der Kantonswechsel bewilligt. Es besteht dann kein Ermessen der Kantone oder des SEM mehr. Nach der Abschaffung der Sonderabgabe und dem Ersatz der Arbeitsbewilligungs- durch eine Meldepflicht wird mit der Erleichterung des Kantonswechsels eine weitere Hürde beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut.

Allerdings scheint aus Sicht des SAHs die absolute **Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit** (Art. 85b Abs. 3 lit. a E-AIG) **kontraproduktiv**. Ziel ist die Integration vorläufig Aufgenommener, die Sozialhilfe beziehen, in den Arbeitsmarkt. Wenn diese die Chance haben, durch die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton und entsprechendem Kantonswechsel aus der Sozialhilfe herauszukommen (also die Chance einer künftigen Sozialhilfeunabhängigkeit), muss dies möglich sein. Ansonsten kann das Ziel der Arbeitsmarktintegration nicht erreicht werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass vorläufig Aufgenommene aufgrund tiefer Einkommen manchmal auch bei Arbeitstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind. In Fällen, in denen die Ausübung einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton möglich wäre, und durch einen Kantonswechsel sowohl Sozialhilfe als auch Pendelkosten gespart werden könnten, muss die Bewilligung eines Kantonswechsels trotz (Teil-)Sozialhilfeabhängigkeit möglich sein. Dazu sollten Vereinbarungen bezüglich Kostentragung unter den betroffenen Kantonen möglich sein.

Auch die **Voraussetzung einer zwölfmonatigen Wartefrist** (Art. 85b Abs. 3 lit. b E-AIG) ist aus Sicht des SAHs **zu streng**. Ein Kantonswechsel sollte schon früher möglich sein. Denn es ist unklar, wie der vage Begriff der «Unzumutbarkeit» eines Verbleibs im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten (aufgrund derer ein Kantonswechsel bereits vor Ablauf von 12 Monaten bewilligt werden kann) ausgelegt werden soll.

Insgesamt gehen die vorgeschlagenen Änderungen aus Sicht des SAHs zu wenig weit. Für eine rasche und nachhaltige Integration der vorläufig Aufgenommenen in Gesellschaft und Arbeitswelt braucht es **weitere Massnahmen**: Sie müssen einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Massnahmen in der Berufsbildung erhalten, siehe Vorschläge der SKOS für eine nachhaltige Integration von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt.

6.2 Neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme

Die SAH bedauert, dass der Bundesrat sich gegen eine neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme entschieden hat. In der kontroversen Debatte um die Anpassung der vorläufigen Aufnahme schien eine neue Bezeichnung der **kleinste gemeinsame Nenner** zu sein. Es herrschte weitgehend Konsens, dass die Bezeichnung irreführend ist und nicht der Realität entspricht. Das SAH meint, dass die Chance nun ergriffen werden soll, eine treffendere Bezeichnung zu wählen.

Vorläufig Aufgenommene haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Dementsprechend darf der Status **nicht als «vorläufig» bezeichnet** werden. Diese Bezeichnung sowie das rechtliche Konstrukt der vorläufigen Aufnahme als «Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug» sind kaum verständlich und sorgen für Unklarheiten, unter anderem bei potentiellen Arbeitgebern. Dies hält sie davon ab, vorläufig Aufgenommene einzustellen. Darauf weist auch der Bundesrat selber in seinem Erläuternden Bericht hin. Dadurch haben viele Betroffene keine Gelegenheit, zu arbeiten, und sind von der Sozialhilfe abhängig. Die missverständliche Bezeichnung ist somit kontraproduktiv für die Integration. **Aus Sicht des SAHs braucht es einen positiven Schutzstatus mit einer entsprechenden Bezeichnung, welcher die Schutzberechtigung klar zum Ausdruck bringt.**

6.3 Erleichterungen beim Familiennachzug

Das SAH bedauert, dass keine Erleichterungen beim Familiennachzug vorgesehen sind, insbesondere bezüglich der dreijährigen Wartefrist. Denn auch die Familie ist nachweislich ein **entscheidender Faktor für den Erfolg der Integration**. Aus Sicht des SAHs sollte der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene demjenigen von Flüchtlingen mit Asyl angeglichen werden. Ebenso wie Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden sie häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt und haben langfristig keine Möglichkeit, ihr Familienleben an einem anderen Ort zu leben. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs (insbesondere dreijährige Wartefrist und finanzielle Voraussetzungen) tragen dem individuellen Interesse an der Ausübung des Rechts auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK) zu wenig Rechnung. Das SAH fordert daher eine **Erleichterung des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene**.

Für das Schweizerische Arbeiterhilfswerk



Mattea Meyer
Präsidentin



Caroline Morel
Leiterin Nationales Sekretariat



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände
Conseil Suisse des Activités de Jeunesse
Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili
Federaziun Svizra da las Uniuns da Giuventetgna

Hohle Gasse 4
CH-3097 Liebefeld

T +41 31 326 29 29
F +41 31 326 29 30

info@sajv.ch
www.sajv.ch

Av. de Beaulieu 9
CH-1004 Lausanne

T +41 21 624 25 17

info@csaj.ch
www.csaj.ch

Département fédéral justice et police
Secrétariat d'État aux migrations SEM
Mesdames Nicole Marazzato et Jasmin Bittel
Quellenweg 6
CH-3003 Berne

*Envoyé par mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

Berne, le 21 novembre 2019

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI): restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

Chères Mesdames, chers Messieurs,

Le Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ) tient à exprimer sa gratitude pour l'occasion qui lui est donnée de participer à la consultation de la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) concernant les restrictions des voyages à l'étranger ainsi que la modification du statut de l'admission provisoire.

Le CSAJ, en tant qu'organisation faîtière de 55 organisations de jeunesse, englobant plus de 300'000 membres, et porte-parole de la jeunesse, travaille avec ses organisations membres pour promouvoir l'égalité des chances, la participation et l'autonomie des jeunes et des enfants dans tous les domaines de leur vie. L'une des activités centrales du CSAJ est d'œuvrer pour la protection et la promotion des droits des enfants et des jeunes et de mettre en œuvre ces droits de manière adaptée à leur âge, conformément à la Convention relative aux droits de l'enfant.

Dans le cadre du projet [Speak out!](#) que le CSAJ a conduit pendant de nombreuses années, le CSAJ s'est engagé dans le domaine des mineurs non accompagnés demandeurs d'asile (MNA). Speak out! donne la parole aux MNA, les informe de leurs droits et assure qu'ils puissent échanger entre eux et avec d'autres jeunes. Dans le cadre des activités de Speak out!, la [Charte des MNA](#) sur les préoccupations des MNA en Suisse a été élaborée. Ces préoccupations ont été développées par les MNA eux-mêmes avec l'appui de l'équipe Speak out!. Les positions et les actions du CSAJ dans le domaine des préoccupations des MNA se fondent sur cette charte.

Les demandeurs d'asile mineurs accompagnés ou non-accompagnés sont essentiellement des enfants et leur traitement en tant que tel doit être garanti à tout moment, quel que soit leur statut. Par conséquent, les demandeurs d'asile mineurs accompagnés ou non-accompagnés - ainsi que tous les autres enfants - doivent être traités conformément aux droits qui leur sont reconnus par la Convention relative aux droits de l'enfant et la législation suisse pertinente. Les mesures de protection contre les

{SAJV} {CSAJ}

enfants dans le domaine de la migration revêtent une importance particulière et les obligations correspondantes doivent être mises en œuvre.

Parallèlement, le CSAJ a développé un projet, [Varietà](#), destiné à promouvoir une société inclusive, particulièrement dans les organisations de jeunesse. L'inclusivité consiste à ce que tout le monde se sente suffisamment bien accueilli, indépendamment de son origine sociale, culturelle ou ethnique, de ses talents ou handicaps, de son identité sexuelle ou de son sexe.

Le projet de modification va à l'encontre des activités de jeunesse

Les mineurs non-accompagnés ont exprimé dans la charte susmentionnée leur envie de pouvoir s'engager plus facilement dans des activités culturelles et sportives. Ces besoins ont été appuyés par les [observations finales de 2015 du Comité onusien des droits de l'enfant](#) conseillant à la confédération, au point 25 d'« *intensifier ses efforts en vue d'éliminer la discrimination à l'égard des enfants marginalisés et défavorisés, en particulier les enfants migrants, réfugiés et demandeurs d'asile, les enfants handicapés et les enfants sans papiers.* », et au point 69, à la lettre a de « *veiller à ce que la procédure d'asile respecte pleinement les besoins spéciaux des enfants et soit toujours guidée par leur intérêt supérieur* ». Il ne s'agit pas uniquement de permettre l'accès à de telles activités, mais aussi d'élaborer les conditions cadres pour que ces catégories de la population y soient pleinement incluses. Nous estimons que les **propositions de modification de la LEI iront dans le sens contraire des efforts que la confédération doit prendre.**

Le projet de modification de la LEI entend rendre encore plus difficile pour les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger et les réfugiés de se rendre dans d'autres pays, en dehors de leur pays d'origine ou de provenance. En tant que faitière des organisations de jeunesse, nous savons que nos organisations participent à des activités internationales, qu'elles soient culturelles ou sportives, qui se tiennent à l'étranger. **Si les modifications proposées venaient à être adoptées, cela rendra notre travail d'éliminer les discriminations dans les activités de jeunesse, encore plus difficile**, sachant qu'une partie des jeunes ne pourront pas participer à des activités auxquels le reste le pourra sans aucun problème. Il en va de même pour les activités universitaires, où régulièrement des séminaires et des colloques se font dans des universités en dehors de la Suisse. Même dans le cadre scolaire cela engendrera plus de discrimination : lorsque l'entièreté d'une classe part en voyage d'études, excepté une personne, au retour, celle-ci sera facilement mise à l'écart car ne pouvant pas participer aux échanges des expériences du voyage, particulièrement marquantes dans la vie d'un enfant.

Certes la motion Pfister 15.3953 a été acceptée, même celle-ci ne demande en aucun cas la restriction des catégories susmentionnées de se rendre dans d'autres pays, en dehors de leur pays d'origine ou de provenance. Par conséquent, la liberté des réfugiés, des personnes à titre provisoire et à protéger doit être maintenue pour qu'ils puissent participer comme les autres à des activités qui peuvent ne pas se tenir sur le territoire suisse. **La possibilité de dérogation exceptionnelle telle qu'elle est prévue à l'article 59e al.1 n'est amplement pas suffisante, et mérite un élargissement conséquent.**

Voici comment nous aimerions que les modifications à la LEI se fassent :

{SAJV} {CSAJ}

Remplacer

Art.59e

¹Les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger ont l'interdiction de se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance.

Par

¹ Les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger ~~ont l'interdiction de~~ se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance ~~à certaines conditions~~.

Remplacer

³Il peut accorder une dérogation exceptionnelle à l'interdiction visée à l'al. 1 à une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger s'il existe des raisons personnelles particulières. Le Conseil fédéral règle les conditions. Toutefois, si le SEM a prononcé une interdiction de voyager en vertu de l'art. 59c, al. 1, 2e phrase, il ne peut accorder une dérogation à l'interdiction visée à l'al. 1 à une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger que lorsque des raisons majeures le justifient (art. 59c, al. 2).

Par

³~~Il peut accorder une dérogation exceptionnelle à l'interdiction visée à l'at. 1~~ Le SEM autorise à une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger ~~s'il existe pour~~ des raisons personnelles particulières, ~~si son activité professionnelle le requiert ou en raison de son engagement associatif~~. Le Conseil fédéral règle les conditions. Toutefois, si le SEM a prononcé une interdiction de voyager en vertu de l'art. 59c, al. 1, 2e phrase, il ne peut accorder une dérogation à l'interdiction visée à l'al. 1 à une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger que lorsque des raisons majeures le justifient (art. 59c, al. 2).

Ajout

⁵Les mineurs ainsi que les jeunes de moins de 25 ans bénéficient d'un processus de demande facilité.

Remplacer

Art. 122d Refus d'établir des documents de voyage et de délivrer un visa de retour en Suisse

Lorsqu'un requérant d'asile, une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger s'est rendu sans autorisation dans un État autre que son État d'origine ou de provenance (art. 59e), le SEM peut refuser pendant trois ans à compter du retour de l'intéressé en Suisse de lui établir un document de voyage ou de lui octroyer un visa de retour en Suisse.

Par

Art. 122d Refus d'établir des documents de voyage et de délivrer un visa de retour en Suisse

Lorsqu'un requérant d'asile, une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger s'est rendu sans autorisation dans un État autre que son État d'origine ou de provenance (art. 59e), le SEM peut refuser pendant ~~une durée maximum de~~ trois ans à compter du retour de l'intéressé en Suisse de lui établir un document de voyage ou de lui octroyer un visa de retour en Suisse.

{SAJV} {CSAJ}

Les jeunes doivent pouvoir se projeter

De plus, concernant le volet élaboré en réaction à la motion de la CIP-E, nous saluons le fait que quelle que soit l'option prise entre les trois proposées, la situation des jeunes en admission provisoire connaîtrait des améliorations. **Nous estimons cependant que l'option 1 est à privilégier pour les jeunes, et ce en tout cas pour les mineurs non-accompagnés.** A moins de 25 ans, les jeunes ont besoin de se projeter pour construire professionnellement et socialement leur vie. Par conséquent, une insécurité totale concernant leur futur, où ils savent qu'ils peuvent être expulsés les mois qui viennent tout comme rester en Suisse les dix années qui suivent, est dangereuse pour leur santé psychique, et leur capacité à s'intégrer.

En vous remerciant de l'intérêt que vous portez à nos préoccupations, nous restons disponibles pour toute question relative à cette réponse.

Salutations amicales,



Andreas Tschöpe

Secrétaire général CSAJ



Lea Meister

Responsable du domaine politique CSAJ



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58
3012 Bern
031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter
Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 21. November 2019

Vernehmlassung: Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration – Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zu den Änderungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) im Rahmen der Vernehmlassung. Wird zu bestimmten Punkten nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten.

Im Zusammenhang mit Reisen von anerkannten Flüchtlingen verweist die SBAA auf ihre Stellungnahme zur Vernehmlassung „Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen“ (AIG 18.026) vom 22. August 2019.

Reiseverbot in Heimat- oder Herkunftsstaat

Die Motion 15.3953 von Nationalrat Gerhard Pfister verlangt eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, so dass Reisen in Heimat- oder Herkunftsstaaten für vorläufig Aufgenommene analog zu den anerkannten Flüchtlingen generell untersagt sind. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) soll eine solche Reise im Einzelfall nur dann bewilligen können, wenn sie zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat notwendig ist.

Die SBAA kritisiert die geplanten Verschärfungen scharf und lehnt sie klar ab. Reisen ins Heimat- oder Herkunftsland werden für vorläufig Aufgenommene bereits heute sehr restriktiv gehandhabt und nur in Ausnahmefällen bewilligt. Eine weitere Einschränkung der Grundrechte der betroffenen Personen verstösst gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip. Insbesondere das Recht auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK) sowie die Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) werden durch das Reiseverbot unverhältnismässig stark eingeschränkt.

Der Vorschlag des EJPD geht deutlich über die vom Parlament geforderten Verschärfungen hinaus. Die SPK-S hatte in ihrer Stellungnahme zur Motion Pfister an den Bundesrat gefordert, dass Ausnahmen möglich bleiben müssen. Abgesehen von der Vorbereitung der selbst-

ständigen und definitiven Ausreise (Art. 59d Abs. 2 E-AIG) fehlen nun aber im vorliegenden Vorschlag Ausnahmen. Die SBAA spricht sich deshalb dafür aus, Art. 59d E-AIG zu streichen.

Reiseverbot in Drittstaaten

Neben der eigentlichen Umsetzung der Motion Pfister sollen im AIG neu auch Regelungen für Reisen in einen *anderen* Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen verankert werden (Art. 59e E-AIG). Reisen in diese Staaten sollen grundsätzlich ausgeschlossen sein. Der Bundesrat legt auf Verordnungsstufe fest, unter welchen eingeschränkten Voraussetzungen solche Reisen von vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen im Einzelfall und ausnahmsweise aus besonderen persönlichen Gründen bewilligt werden können.

Die Definition dieser Gründe und somit die praktische Auswirkung auf die Betroffenen ist unklar. Da die Reisefreiheit für vorläufig Aufgenommene bereits heute sehr stark eingeschränkt ist und nur in Ausnahmefällen ein Reisevisum erteilt wird, ist davon auszugehen, dass es zu unhaltbaren Einschränkungen der fundamentalen Menschenrechte wie das Recht auf Familienleben (Art. 14 BV/ Art. 8 EMRK) und die persönliche Freiheit (Art. 10 BV) der Betroffenen kommt. Ein öffentliches Interesse, das eine solche generelle Regelung rechtfertigen könnte, ist nicht ersichtlich.

Hinzu kommt, dass kein parlamentarischer Auftrag besteht, hier gesetzgeberisch tätig zu werden. Die SBAA weist zudem darauf hin, dass sich der Bundesrat selbst mehrmals gegen eine grössere Einschränkung der Reisefreiheit von anerkannten Flüchtlingen ausgesprochen hatte. Dies u.a. mit der Begründung, dass dies den Besuch von nahen Familienangehörigen in Nachbarstaaten verunmögliche. Weshalb das EJPD nun ein solches Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene einführen möchte, ist nicht nachvollziehbar.

Neu soll auch asylsuchenden Personen im Besonderen eine Reise in einen Drittstaat nur noch dann bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens insbesondere für die Durchführbarkeit der Wegweisung notwendig ist. Die SBAA kritisiert, dass keine weiteren Ausnahmen wie humanitäre oder wichtige persönliche Gründe vorgesehen sind.

Die SBAA lehnt ein generelles Reiseverbot in Drittstaaten daher entschieden ab. Die eingeschränkten bzw. nicht vorhandenen Ausnahmen (für bestimmte Personengruppen) verstossen gegen fundamentale Prinzipien der schweizerischen Rechtsordnung (Art. 36 BV) und verletzen so die Betroffenen in ihren Grundrechten. Auch die vorgeschlagenen Sanktionen für unerlaubte Reisen in Heimat- bzw. Herkunftsländer und Drittstaaten lehnt die SBAA aus Gründen der Unverhältnismässigkeit ab.

Punktuelle Anpassungen beim Status der vorläufigen Aufnahme

Kantonswechsel

Die Motion 18.3002 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates beauftragte den Bundesrat, einen Gesetzesentwurf mit punktuellen Anpassungen beim Status der vorläufigen Aufnahme vorzulegen, um die höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration für Personen zu beseitigen, die längerfristig in der Schweiz bleiben.

Die SBAA begrüsst, dass zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration im AIG ein Anspruch auf Kantonswechsel geschaffen werden soll, wenn die betreffende Person ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig ist oder eine berufliche Grundbildung absolviert. Die Voraussetzungen, dass ein Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten bestehen muss und weder die betreffende Person noch ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen beziehen dürfen, erachtet die SBAA jedoch als ungeeignet. Das Erfordernis der Sozialhilfeunabhängigkeit verfehlt durch die zweckfremden Bedingungen ihr Ziel – sollen vorläufig Aufgenommene, die Sozialhilfe beziehen, doch in den Arbeitsmarkt integriert werden. Wenn ihnen die Chance auf eine Arbeit in einem anderen Kanton aufgrund von Sozialhilfebezug verwehrt wird, ist dies kontraproduktiv.

Keine neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme

Die SBAA bedauert, dass der Bundesrat darauf verzichtet, eine neue Bezeichnung für die vorläufige Aufnahme vorzuschlagen. Die Argumentation, dass keine Bezeichnung gefunden werden konnte, die sowohl dem Anliegen einer Verbesserung der Integration in den Arbeitsmarkt als auch der Anforderung an eine klare Umschreibung der Rechtsstellung Rechnung trägt, erachtet die SBAA als unbefriedigend. Vorläufig Aufgenommene sind schutzberechtigt und es ist belegt, dass viele längerfristig in der Schweiz bleiben müssen. Die SBAA plädiert deshalb weiterhin für eine Anpassung der irreführenden Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme, die nicht der Realität entspricht.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Noémi Weber
Geschäftsleiterin SBAA

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Stellungnahme zu den Einschränkungen für Reisen ins Ausland und zu
den Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Bern, 21. November 2019

1. Ausgangslage

Der SEK bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den aus seiner Sicht wichtigsten Punkten. **Er lehnt sich dabei an Grundsätze an, die er im Bereich der Migrationspolitik seit Jahren verfolgt.**

Zur asylrechtlichen Ersatzmassnahme der „vorläufigen Aufnahme“ hat der SEK mehrmals Stellung genommen. Beispielsweise appellierte er im Rahmen der Interreligiösen Erklärung zu Flüchtlingsfragen gemeinsam mit anderen Religionsgemeinschaften der Schweiz: „[...] Auch die Schaffung eines neuen Schutzstatus anstelle der vorläufigen Aufnahme fördert die Integration. Die vorläufige Aufnahme bringt zusätzliche Hindernisse für den Arbeitsmarktzugang mit sich. Sie stigmatisiert und schreckt Arbeitgebende ab.“¹ Vorläufig aufgenommene Personen bleiben meist langfristig in der Schweiz. Es liegt im Interesse der Betroffenen sowie im Interesse der Aufnahmegesellschaft, dass Hürden für die Integration beseitigt werden. Es braucht Verbesserungen, keine weiteren Verschärfungen.

Bezüglich Reisen von anerkannten Flüchtlingen hat sich der SEK mit der Vernehmlassungsantwort zur Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026) vom August 2019 geäussert.²

2. Reiseverbot

2.1 Reiseverbot in den Heimat-/Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG)

Personen mit vorläufiger Aufnahme können bereits heute nur ausnahmsweise und unter sehr restriktiven Bedingungen in ihr Heimatland reisen. Beispiele dafür sind schwere Krankheiten oder Tod von Familienangehörigen oder die Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten (Art. 9 Abs. 1 lit. a und b RDV). Neu soll ein grundsätzliches Verbot für Heimatreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene im Gesetz festgeschrieben werden (Art. 59d Abs. 1 E-AIG). Vorläufig Aufgenommenen sollen Heimatreisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise notwendig ist (Art. 59d Abs. 2 E-AIG). Aus Sicht des SEK fehlt eine nachvollziehbare Begründung für eine zusätzliche Verschärfung. Er gibt zu bedenken, dass mit der zusätzlichen Reisebeschränkung das Grundrecht auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK) tangiert wird. **Der SEK kann keine Gesetze unterstützen, die der**

¹ SEK u.a., Interreligiöse Erklärung zu Flüchtlingsfragen, November 2018, S. 12.

https://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/interreligioese_erklaerung/interreligioese_erklaerung_zu_fluechtlingsfragen_de.pdf

² SEK, Vernehmlassungsantwort zur Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026), August 2019.

https://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/stellungnahmen/vernehmlassungsantwort_sek.pdf

vorläufig aufgenommenen Äthiopierin verbietet, an die Beerdigung ihres Vaters in Addis Abeba zu gehen.

Der Kirchenbund schlägt vor, Art. 59d E-AIG zu streichen

2.2 Reiseverbot in Drittstaaten (Art. 59e E-AIG)

2.2.1 Vorläufig Aufgenommene (Art. 59e Abs. 1 und 3 E-AIG)

Gemäss Art. 59e Abs. 1 E-AIG soll ein generelles Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene sowie für Asylsuchende und schutzbedürftige Personen gesetzlich festgehalten werden. Damit wären auch Reisen in Drittstaaten untersagt. Für vorläufig Aufgenommene heisst das beispielsweise: Kein Schulausflug nach Strassburg, kein Besuch der Schwester und ihrem Neugeborenen in München, kein letztes Wiedersehen mit dem todkranken Vater in der Nähe von Innsbruck.

Die Gründe, die auf Verordnungsstufe vorgesehen werden, um Reisen dennoch «ausnahmsweise» zu bewilligen (z.B. «besondere persönliche Gründe») sind aus Sicht des SEK zu unklar formuliert. Darüber hinaus ist die Reisefreiheit für vorläufig Aufgenommene bereits heute sehr stark eingeschränkt. Der einfache Besuch von Verwandten beispielsweise, wird bereits jetzt erst frühestens nach drei Jahren Aufenthalt in der Schweiz erteilt.

Der SEK schlägt vor, Art. 59e E-AIG zu streichen.

2.2.2 Asylsuchende (Art. 59e Abs. 1 und 2 E-AIG)

Asylsuchenden sollen Reisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist (Art. 59e Abs. 2 E-AIG). Es sind keinerlei weitere Ausnahmen, etwa aus humanitären oder wichtigen persönlichen Gründen, vorgesehen.

Auch diese Verschärfung ist aus Sicht des SEK nicht gerechtfertigt. Auch im Fall von Asylsuchenden werden Reisen schon heute nur unter den restriktiven Bedingungen von Art. 9 Abs. 1 RDV bewilligt.

Der SEK schlägt daher vor, Art. 59e E-AIG zu streichen.

3 Sanktionen

Der SEK lehnt alle vorgeschlagenen Sanktionen ab, namentlich die Erlöschung der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 4 lit. c E-AIG), die Sperrfrist für eine erneute vorläufige Aufnahme (Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG und Art. 26a Ziff. d VVWAL i.V.m. Art. 84 Abs. 4 AIG), die

Busse bei unerlaubten Auslandsreisen (Art. 120 Abs. 1 lit. h E-AIG) und die Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa bei unerlaubten Auslandsreisen von vorläufig Aufgenommenen, Asylsuchenden und Schutzbedürftigen (Art. 122d E-AIG).

Zur Sperrfrist ist besonders hervorzuheben: Das SEM kann bereits nach geltendem Recht die vorläufige Aufnahme im Einzelfall überprüfen und, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, aufheben. Wenn hingegen nach wie vor eine Gefährdung vorliegt, kann die Wegweisung nach wie vor nicht vollzogen werden. Wenn trotzdem während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden kann, landen diese eigentlich schutzberechtigten Personen in der Nothilfe. **Der SEK spricht sich entschieden dagegen aus, eine weitere Gruppe von Menschen willentlich in die Nothilfe abzuschieben**³. Zahlreiche Kirchen engagieren sich seit Jahrzehnten für Nothilfebeziehende, die ohne Zukunftsperspektive in der Schweiz bleiben (müssen). Ihr Leben am Rande der Gesellschaft, ohne Möglichkeit auf Arbeit und Ausbildung ist schwer zu ertragen. Der SEK weist dringlich darauf hin, diese Sanktion aus dem AIG zu streichen und nicht noch mehr Menschen in eine unwürdige Lage zu bringen.

Der SEK weist zudem darauf hin, dass die Rechte, welche aus der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) hervorgehen dringend gewahrt werden müssen. Wird auch vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen der ausländerrechtliche Status aberkannt ist nicht klar, wie die entsprechenden Rechte der GFK noch gewährt werden sollen.

4 Reisedokumente und Rückreisevisa

Neu sollen die Gründe zur Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa im AIG (und nicht mehr wie bisher in der RDV) geregelt werden (Art. 59 Abs. 4-6 E-AIG).

Der SEK lehnt die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot ab. Er lehnt auch jegliche Einschränkung für die Ausstellung eines Reiseersatzdokuments und eines Rückreisevisums ab. Die Folgen der restriktiven Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa für vorläufig Aufgenommene sind für die Betroffenen erheblich. **Der SEK ist der Ansicht, dass es zu einem würdevollen Leben gehört seine persönliche Freiheit auch im geografischen Sinne leben zu können und Familie zu sein - über die Grenzen der Schweiz hinaus.**⁴ Aus seiner Sicht wäre es gerechtfertigt, vorläufig Aufgenommenen einen Reiseausweis auszustellen analog des subsidiären Schutzes in der EU.

³ SEK, Solidarität nicht kriminalisieren, November 2019

<https://www.kirchenbund.ch/de/communiqués-de/2019/solidarit-t-nicht-kriminalisieren>

⁴ SEK u.a., Interreligiöse Erklärung zu Flüchtlingsfragen, November 2018, S. 13.

https://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/interreligioese_erklaerung/interreligioese_erklaerung_zu_fluechtlingsfragen_de.pdf

5 Weiterer Handlungsbedarf

5.1 Kantonswechsel

Der SEK ist sehr erfreut darüber, dass der Kantonswechsel für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene (Art. 85b E-AIG) punktuell erleichtert wird. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird damit weiter erleichtert. Das ist begrüßenswert.

Dennoch weist der Kirchenbund auf einige kritische Punkte hin:

- Die absolute Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit (Art. 85b Abs. 3 lit. a E-AIG) zielt gemäss Ansicht des SEK in die falsche Richtung. Oft stellt der Kantonswechsel erst die sehr willkommene Möglichkeit dar, eine Stelle zu erhalten und sich von der Sozialhilfe emanzipieren zu können. Oder anders formuliert: **Der Kantonswechsel ist eine zentrale Voraussetzung für die Sozialhilfeunabhängigkeit, nicht umgekehrt.**
- Die vorausgesetzte zwölfmonatigen Wartefrist nach Art. 85b Abs. 3 lit. b E-AIG ist aus Sicht des SEK nicht sinnvoll. **Ein Kantonswechsel muss früher möglich sein**, damit die Integration in den Arbeitsmarkt nicht zusätzlich verzögert wird.
- Der SEK setzt sich entschieden für die Einhaltung der Genfer Flüchtlingskonvention an. Aus diesem Grund muss der Kantonswechsel für anerkannte Flüchtlinge unter denselben Voraussetzungen möglich sein wie für Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 37 Abs. 3 AIG). Nur so wird **Art. 26 der Genfer Flüchtlingskonvention** Rechnung getragen.

5.2 Neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme

Vorläufig Aufgenommene bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Die Bezeichnung „Vorläufige Aufnahme“ hinterlässt allerdings den gegenteiligen Eindruck. Auf Arbeitgebende kann das abschreckend wirken – mit negativen Folgen für den Integrationsprozess der Betroffenen. Der Bundesrat, der National- und der Ständerat waren sich einig, dass eine Anpassung des Begriffs sinnvoll ist. Der SEK bedauert sehr, dass das EJPD sich folglich nicht für eine neue Bezeichnung entschieden hat. **Aus Sicht des Kirchenbundes braucht es – wie eingangs erwähnt – die Schaffung eines neuen Schutzstatus.**⁵ Dieser soll sich mit entsprechender Bezeichnung positiv auf die Integration der Betroffenen auswirken.

⁵ SEK u.a., Interreligiöse Erklärung zu Flüchtlingsfragen, November 2018, S. 12.
https://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/interreligioese_erklaerung/interreligioese_erklaerung_zu_fluechtlingsfragen_de.pdf

5.3 Erleichterungen beim Familiennachzug

Der SEK setzt sich dafür ein, dass das Recht auf Familienleben (Art. 14 VB, Art. 8 EMRK) gewährt wird. Der schnelle und flexible Familiennachzug ist ihm ein Anliegen. Auch vorläufig Aufgenommene sollen ihre Familien in die Schweiz nachziehen können. Damit wird nicht nur der menschenrechtliche Anspruch auf Familienleben erfüllt, sondern entscheidendes dazu beigetragen, dass sich Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene sich in der Schweiz integrieren können. **Oft stellt erst die Vereinigung mit den Liebsten die nötige Stabilität wieder her, um sich einer fremden Umgebung zurecht zu finden und sich zu integrieren.**⁶

*© Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK
Bern, 21.11.2019
info@sek.ch www.sek.ch*

⁶ SEK u.a., Interreligiöse Erklärung zu Flüchtlingsfragen, November 2018, S. 13.
https://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/themen/migration/interreligioese_erklaerung/interreligioese_erklaerung_zu_fluechtlingsfragen_de.pdf

Änderung des AIG: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen
Flüchtlingshilfe

Bern, 20. November 2019

1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die SFH hat sich in den letzten Jahren immer wieder zum Verbesserungsbedarf bei der vorläufigen Aufnahme geäussert,¹ insbesondere auch im Kontext des Bundesratsberichts «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» von 2016² sowie den darauf folgenden Debatten und Vorstössen im Parlament.

Vor diesem Hintergrund möchten wir auch an dieser Stelle betonen, dass vorläufig Aufgenommene einen **anerkannten Schutzbedarf** haben und erfahrungsgemäss meist **langfristig in der Schweiz** bleiben. Eine rasche und nachhaltige Integration ist daher sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft. Als Voraussetzung dafür brauchen alle Schutzberechtigten einen **gleichberechtigten Zugang zu den grundlegenden Rechten** bezüglich Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Familiennachzug, Reisefreiheit und Sozialhilfe. Bereits die heutige Regelung der vorläufigen Aufnahme ist in Bezug auf diese grundlegenden Rechte sehr restriktiv. Aus menschenrechtlicher sowie humanitärer Sicht besteht weder Raum noch Bedarf für weitere Verschärfungen – im Gegenteil: Es braucht Verbesserungen.

In Bezug auf Reisen von anerkannten Flüchtlingen verweist die SFH auf ihre Vernehmlassungsantworten zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG): «Verfahrensnormen und Informationssysteme» von 2016³ sowie zur Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026) vom August 2019.⁴

¹ SFH, Dürfen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene uneingeschränkt reisen?, Fakten statt Mythen, 26. Oktober 2016, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/fakten-statt-mythen/55-reisefreiheit-va-fl-de.pdf; SFH, Bericht des Bundesrats «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen», Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH zuhanden der SPK-N, 15. März 2017, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/news/2017/170315-sfh-position-va-fuer-spkn.pdf; SFH, Neuer Schutzstatus statt vorläufige Aufnahme, Argumentarium der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH im Hinblick auf die angekündigte Motion der SPK-S, 5. Dezember 2017, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/stellungnahmen/171205-sfh-argumentarium-va-de.pdf; SFH, Unverhältnismässiger Angriff auf die Bewegungsfreiheit von Personen im Asylbereich, Positionierung der SFH zu verschiedenen Motionen im Parlament zur Einschränkung der Reisefreiheit, 2. Juni 2018, www.fluechtlingshilfe.ch/news/archiv/2017/unverhaeltnismaessiger-angriff-auf-die-bewegungsfreiheit-von-personen-im-asylbereich.html.

² Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, Bericht in Erfüllung der Postulate 11.3954 Hodgers "Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme" vom 29. September 2011, 13.3844 Romano "Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit" vom 26. September 2013, 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates "Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit" vom 14. Februar 2014, 14. Oktober 2016, www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf.

³ SFH, Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG): «Verfahrensnormen und Informationssysteme» Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH, 12. Oktober 2016, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/publikationen/stellungnahmen/161012-sfh-stn-aug.pdf, S. 3f.

⁴ Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026) Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, 21. August 2019, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/stellungnahmen/190821-sfh-vo-aig-verfahren-information.pdf.

2 Das Wichtigste in Kürze

- **Die SFH lehnt die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot in aller Deutlichkeit ab.** Diese gehen entschieden zu weit und sind nicht vereinbar mit den Grundrechten der betroffenen Personen. Es besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, denn vorläufig Aufgenommenen werden Reisen bereits heute nur ausnahmsweise und unter sehr restriktiven Bedingungen bewilligt. Der Vorschlag des Bundesrates geht viel zu weit über den parlamentarischen Auftrag hinaus, insbesondere bezüglich Reiseverbot in Drittstaaten. Aus Sicht der SFH sind bereits die heutigen Einschränkungen der Reisefreiheit für vorläufig Aufgenommene nicht gerechtfertigt und abzuschaffen.
- Entsprechend lehnt die SFH auch die vorgeschlagene Einschränkung der Möglichkeit zur Gewährung von Ersatzreisepapieren und Rückreisevisa ab.
- Die SFH lehnt die vorgeschlagenen Sanktionen bei unerlaubten Reisen ab.
- Die Änderungen bezüglich **Kantonswechsel** sind als positiver Schritt in die richtige Richtung **zu begrüßen**. Dies reicht jedoch nicht aus: es braucht **weitere Massnahmen** zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen.
- Die SFH kritisiert, dass die vorläufige Aufnahme keine **neue Bezeichnung** erhalten soll. Es braucht eine neue Bezeichnung, die zum Ausdruck bringt, dass diese Personen in der Schweiz schutzberechtigt sind. Die meisten vorläufig Aufgenommenen bleiben langfristig hier.
- Als weitere wichtige Voraussetzung für eine gelungene Integration braucht es **Erleichterungen beim Familiennachzug** für vorläufig Aufgenommene.

3 Reiseverbot

Die SFH hält die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot für unhaltbar und lehnt diese in aller Deutlichkeit ab. Es besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf zur Vorbeugung allfälliger missbräuchlicher Heimatreisen, denn vorläufig Aufgenommenen werden Reisen bereits heute nur ausnahmsweise und unter sehr restriktiven Bedingungen bewilligt. Für ein generelles Reiseverbot in Drittstaaten besteht noch viel weniger eine nachvollziehbare Begründung. Die SFH hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass bereits die heutigen Einschränkungen der Reisefreiheit nicht gerechtfertigt und abzuschaffen sind.

3.1 Reiseverbot in den Heimat-/Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG)

Neu soll ein grundsätzliches Verbot für Heimatreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene im Gesetz festgeschrieben werden (Art. 59d Abs. 1 E-AIG). Vorläufig Aufgenommenen sollen Heimatreisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise notwendig ist (Art. 59d Abs. 2 E-AIG).

Bereits heute wird eine Reise ins Heimatland nur in Ausnahmefällen bewilligt, insbesondere bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen oder zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten (Art. 9 Abs. 1 lit. a und b RDV). Bereits heute wird eine vorläufige Aufnahme aufgehoben, wenn kein Schutzbedarf mehr besteht – etwa wenn es einer Person wieder zumutbar ist, in ihr Heimat-/Herkunftsland zurückzukehren. Zudem erlischt eine vorläufige Aufnahme bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten (Art. 84 Abs. 4 AIG) sowie bei einer definitiven Ausreise, worunter auch eine Heimatreise ohne Rückreisevisum fällt (Art. 26a Ziff. d VVWAL i.V.m. Art. 84 Abs. 4 AIG).

Angesichts der bereits heute sehr restriktiven Regelung besteht **kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf** für Verschärfungen.⁵ Es ist nicht ersichtlich, inwiefern ein Besuch von sterbenden Familienangehörigen oder das Erledigen von wichtigen, unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten (die heute bestehenden Gründe für eine Reisebewilligung) missbräuchlich sein können. Bundesrätin Simonetta Sommaruga stellte im Rahmen der parlamentarischen Diskussionen klar, dass nur sehr wenige Heimatreisen bewilligt werden: «Das SEM hat 2017 Heimatreisen von 184 vorläufig Aufgenommenen bewilligt, bei einem aktuellen Stand von 43 000 vorläufig Aufgenommenen. Sie sehen, es kann nicht jeder zurückreisen; das sind extrem wenige.»⁶ Ursprung der Verschärfungsbestrebungen im Parlament waren jeweils medial inszenierte Einzelfälle von «missbräuchlichen Heimatreisen». Um allfällige Verschärfungen zu rechtfertigen, bräuchte es aber den empirischen Beleg, dass es sich dabei um ein grösseres Problem handle. Ein solcher fehlt jedoch gänzlich. Verschärfungen für sämtliche vorläufig Aufgenommene einzuführen nur aufgrund weniger, vereinzelter Fälle von nicht bewilligten Heimatreisen, ist klar **nicht verhältnismässig**. Damit würde die Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit zu stark eingeschränkt. Auch das Grundrecht auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK) wird durch ein Reiseverbot tangiert. Jede Einschränkung dieser Grundrechte bedingt eine Interessenabwägung. **Ein nicht fundierter Generalverdacht reicht dabei regelmässig nicht aus, um das private Interesse an der Ausübung der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Familienleben im Einzelfall aufzuwiegen.**

Die SFH kritisiert, dass der Vorschlag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) deutlich über die Verschärfungen hinausgeht, die im Parlament gefordert wurden. So hat auch die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) in ihrer Stellungnahme zur Motion Pfister an den Bundesrat gefordert, dass Ausnahmen möglich bleiben müssen.⁷

⁵ Dies bestätigt auch die Stellungnahme des Bundesrates zur Motion Pfister (15.3953) vom 11. November 2015 deutlich: «Die heutigen Reiseregulungen für vorläufig Aufgenommene sind bereits sehr strikt, und allfällige Missbräuche können sanktioniert werden. Die Einführung eines generellen Verbots von Reisen in den Heimatstaat für alle vorläufig Aufgenommenen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, wäre unverhältnismässig und würde es nicht ermöglichen, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zu machen.»

⁶ Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Votum im Ständerat zu den Motionen 15.3803, 15.3844, 15.3953, 11. Juni 2018, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=43553.

⁷ «[...] bei der Umsetzung der vorliegenden Motion wird zu prüfen sein, welche Ausnahmen für vorläufig Aufgenommene vorgesehen werden können, dies insbesondere auch in Anbetracht der Tatsache, dass es verschiedene Kategorien von vorläufig Aufgenommenen gibt.» 15.3953 n Mo. Nationalrat (Pfister Gerhard). Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene, Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 14. Mai 2018, www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht_SPK-S_15.3953_2018-05-14.pdf, S. 3.

Ausnahmen fehlen nun aber im vorliegenden Vorschlag (abgesehen von der Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise, Art. 59d Abs. 2 E-AIG).

Die SFH schlägt daher vor, Art. 59d E-AIG zu streichen.

3.2 Reiseverbot in Drittstaaten (Art. 59e E-AIG)

3.2.1 Vorläufig Aufgenommene (Art. 59e Abs. 1 und 3 E-AIG)

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD schlägt in Art. 59e Abs. 1 AIG ein generelles Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene – also auch in Bezug auf Drittstaaten – vor: «Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in einen Staat, der nicht ihr Heimat- oder Herkunftsstaat ist, untersagt.» Dafür **fehlt jegliche Begründung**: Es besteht **kein parlamentarischer Auftrag**, hier gesetzgeberisch tätig zu werden. Keine der im Erläuternden Bericht erwähnten Motionen⁸ fordern ein Reiseverbot für Drittstaaten.⁹ **Es ist kein öffentliches Interesse ersichtlich, welches eine solch weitgehende Verschärfung rechtfertigen könnte.**

Bereits der Wortlaut der vorgeschlagenen Bestimmung sticht als unhaltbar ins Auge: Dies würde einem **Einsperren von meist langfristig Schutzberechtigten** auf dem kleinen Staatsgebiet der Schweiz gleichkommen. Man muss sich vor Auge führen, was das konkret bedeutet: Ein Familie von Bürgerkriegsflüchtlingen aus Syrien, die seit sieben Jahren in der Schweiz – sagen wir in Kreuzlingen – lebt und nicht zurückkehren kann, solange der Krieg andauert, darf ihre Angehörigen in Deutschland niemals besuchen. Die Kinder der besagten Familie dürfen nicht mitgehen auf die Schulreise nach Konstanz. Eine aus Afghanistan geflüchtete Frau kann ihren kranken Onkel, der in Italien lebt, nicht besuchen.

Zwar sollen auf Verordnungsstufe Gründe vorgesehen werden, aus denen eine Reise «ausnahmsweise» bewilligt werden kann, wenn «besondere persönliche Gründe» vorliegen, bzw. nur bei «wichtigen Gründen», wenn es um einen Staat geht, für den ein Reiseverbot nach Art. 59c Abs. 1 zweiter Satz E-AIG besteht (Reiseverbot für Drittstaaten, insbesondere Nachbarstaaten bestimmter Herkunftsländer von anerkannten Flüchtlingen). Es ist unklar, wie diese **unbestimmten Begriffe** definiert werden sollen. Laut Erläuterndem Bericht des EJPD soll dazu Art. 9 RDV «einer kritischen Prüfung unterzogen werden».¹⁰

⁸ Motion Pfister, 15.3953 und Motion der SPK-S, 18.3002.

⁹ Die Motion Pfister bezieht sich ausschliesslich auf Reisen von vorläufig Aufgenommenen in den Heimat-/Herkunftsstaat. Die Motion der SPK-S fordert punktuelle Verbesserungen der vorläufigen Aufnahme zwecks Beseitigung der höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration. Im Rahmen der ständerätlichen Diskussion einigte man sich zwar, einzelne Anliegen zum Thema Reisen auch im Rahmen der Motion der SPK-S durch den Bundesrat prüfen zu lassen. Dabei ging es jedoch nur um Heimatreisen. Die beiden Motionen 15.3803 (FDP) und 15.3844 (SVP), welche ein generelles Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende forderten, wurden vom Ständerat klar abgelehnt: Ständerat, Abstimmung zu den Motionen 15.3803 und 15.3844, 11.06.2018, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=43553.

¹⁰ EJPD, Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung, August 2019 (Erläuternder Bericht), S. 8.

Aus Sicht der SFH besteht aber angesichts der bereits heute restriktiven Regelung **keinerlei Raum für weitere Verschärfungen**: Bereits heute ist die Reisefreiheit für vorläufig Aufgenommene sehr stark eingeschränkt. Nur in Ausnahmefällen erteilt das SEM ein Rückreisevisum: Bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen, zur Erledigung von wichtigen und dringenden höchstpersönlichen Angelegenheiten, zwecks grenzüberschreitender Schulreisen oder zwecks Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen im Ausland oder aus humanitären Gründen (Art. 9 Abs. 1 RDV). Aus anderen Gründen, wie z.B. zum Besuch von Verwandten, kann ein Rückreisevisum frühestens nach drei Jahren Aufenthalt in der Schweiz erteilt werden (Art. 9 Abs. 4 RDV).

Die bereits heute massive Einschränkung der Bewegungsfreiheit von vorläufig Aufgenommenen ist aus Sicht der SFH nicht gerechtfertigt. Sie trägt den Grundrechten und den legitimen persönlichen und sozialen Bedürfnissen der betroffenen Personen keine Rechnung. Es handelt sich um Personen, die meist langfristig in der Schweiz leben, und deren Integration – soweit herrscht mittlerweile ein breiter Konsens – in der Schweiz verstärkt gefördert werden soll. Auch der Bundesrat hat in seinem Bericht zur Änderung der vorläufigen Aufnahme 2016 anerkannt, dass die meisten vorläufig aufgenommenen Personen langfristig in der Schweiz bleiben und ihre Integration und Teilhabe deshalb gefördert werden muss.¹¹ Zur Integration, also dem Fuss Fassen und Aufbauen eines normalen Lebens in der Schweiz, muss doch auch die Möglichkeit gehören, die Landesgrenze zu überschreiten, z.B. um Verwandte zu besuchen.

Die vorläufig Aufgenommenen – also diese langfristig schutzberechtigten, zu integrierenden Personen – nun vollkommen in der Schweiz einsperren zu wollen, ist **unverhältnismässig und unhaltbar**.¹² Dafür ist keine nachvollziehbare Begründung ersichtlich. **Ein nicht fundierter Generalverdacht reicht regelmässig nicht aus, um im Rahmen der Interessenabwägung die Ausübung der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Familienleben im Einzelfall aufzuwiegen.**

Die SFH weist zudem darauf hin, dass die Hürden für die Verbesserung des Aufenthaltsstatus (mittels Härtefallbewilligung) sehr hoch sind. Zahlreichen vorläufig Aufgenommenen, insbesondere Kindern, Alleinerziehenden, Kranken oder Behinderten, ist es aufgrund ihrer Umstände dauerhaft nicht möglich, diese strengen Voraussetzungen (v.a. finanzielle Unabhängigkeit) zu erfüllen. Dies bedeutet, dass sie auf unbestimmte Zeit eine F-Bewilligung behalten, mit den entsprechenden gravierenden Einschränkungen ihrer grundlegenden Rechte.

Das vorgeschlagene Reiseverbot scheint auch mit Blick auf den gemeinsamen Schengen-Raum und ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem absurd. Es steht den **gesamteuropäischen Entwicklungen** hin zu einer Angleichung des Schutzstatus von Flüchtlingen und weiteren Schutzberechtigten (v.a. Bürgerkriegsflüchtlinge) diametral entgegen. Personen mit

¹¹ Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, 14. Oktober 2016, a.a.O., S. 17.

¹² Siehe dazu auch das Votum von Bundesrätin Simonetta Sommaruga im Ständerat zu den Motionen 15.3803 und 15.3844, welche ein allgemeines Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene und Asylsuchende verlangten, vom 11.06.2018: «Da machen Sie einen Schritt, der nicht nur nicht verhältnismässig, sondern der einfach auch mit einer menschlichen Praxis nicht vereinbar ist und die Situation von einzelnen Menschen überhaupt nicht berücksichtigt. Da gehen Sie jetzt wirklich zu weit!», www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=43553.

subsidiärem Schutz in der EU erhalten ein Reisedokument (ähnlich wie demjenigen für anerkannte Flüchtlinge).¹³ Entsprechendes fordert die SFH auch für vorläufig Aufgenommene in der Schweiz.

Die SFH schlägt daher vor, Art. 59e E-AIG zu streichen.

3.2.2 Asylsuchende (Art. 59e Abs. 1 und 2 E-AIG)

Asylsuchenden sollen Reisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist (Art. 59e Abs. 2 E-AIG). Es sind keinerlei weitere Ausnahmen, etwa aus humanitären oder wichtigen persönlichen Gründen, vorgesehen.

Auch diese Verschärfung ist aus Sicht der SFH nicht gerechtfertigt. Bereits heute werden Asylsuchenden Reisen nur unter den restriktiven Bedingungen von Art. 9 Abs. 1 RDV bewilligt. Die vorgeschlagene Regelung würde bedeuten, dass ein asylsuchendes Kind, welches eine reguläre Schulklasse besucht, nicht mitgehen darf auf eine Schulreise, die über die Grenze führt. Ein Asylsuchender dürfte seinen in Italien im Sterben liegenden Bruder nicht besuchen, der auf der Flucht von ihm getrennt wurde. Es ist keine Rechtfertigung ersichtlich, die Bewilligungsmöglichkeit in solchen (bereits extrem eingeschränkten) Ausnahmefällen abzuschaffen. Dies wäre **nicht mit den Grundrechten vereinbar und würde einer menschenwürdigen Praxis sowie der humanitären Tradition der Schweiz widersprechen.**

Die SFH schlägt daher vor, Art. 59e E-AIG zu streichen.

4 Sanktionen

Die SFH lehnt die vorgeschlagenen Sanktionen als unverhältnismässig ab:

1. **Erlöschen** der vorläufigen Aufnahme bei unerlaubter Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 84 Abs. 4 lit. c E-AIG):

Es besteht hier kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf: Bereits heute gilt eine Heimatreise ohne Rückreisevisum als definitive Ausreise, welche zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führt (Art. 26a Ziff. d VVWAL i.V.m. Art. 84 Abs. 4 AIG).

Gemäss EJPD soll die vorläufige Aufnahme nicht erlöschen, wenn die Person glaubhaft machen kann, dass sie aufgrund eines Zwangs in den Heimat-/Herkunftsstaat reiste. Darunter falle beispielsweise der Besuch der schwer erkrankten Eltern.¹⁴ Wenn das Erlöschen neu so geregelt wird, ist zwingend, dass solche Ausnahmen gemacht werden können. Jedoch müsste

¹³ Art. 25 Abs. 2 EU-Qualifikationsrichtlinie (Richtlinie 2011/95/EU des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung)).

¹⁴ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 14.

der Begriff des «Zwangs» zwecks Transparenz und Rechtssicherheit im Gesetz oder zumindest in der Verordnung näher präzisiert werden. Zwecks Kongruenz **müsste der Besuch von schwer erkrankten Familienangehörigen dann aber auch als Bewilligungsgrund für eine Heimatreise anerkannt** und festgehalten werden. Dies fehlt jedoch im vorliegenden Vorschlag in Art. 59d E-AIG.

2. Sperrfrist:

Nach Erlöschen der vorläufigen Aufnahme soll während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden können (Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG). Bei unerlaubten Heimatreisen von Asylsuchenden (und Schutzbedürftigen) soll ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden können (Art. 83 Abs. 9^{ter} E-AIG).

Die SFH lehnt diese Änderung ab. Es besteht dafür kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf und kein öffentliches Interesse: Wenn eine unerlaubte Heimatreise im Einzelfall als Indiz dafür gesehen wird, dass keine Gefährdung mehr vorliegt, kann das SEM bereits nach geltendem Recht die vorläufige Aufnahme im Einzelfall überprüfen und, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, aufheben. Wenn hingegen nach wie vor eine Gefährdung vorliegt, kann die Wegweisung nach wie vor nicht vollzogen werden. Wenn trotzdem während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden kann, landen diese eigentlich schutzberechtigten Personen **in der Nothilfe**.¹⁵ Dies wäre aus Sicht der SFH höchst problematisch, sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der Schweiz. Während dieser Zeit könnten keine Integrationsmassnahmen fortgeführt werden. Auch nach Ablauf der Sperrfrist werden die meisten Betroffenen jedoch noch längerfristig in der Schweiz leben. Die Integrationsbestrebungen dieser schutzberechtigten Personen als «Sanktion» für eine nicht bewilligte Heimatreise für mehrere Jahre zu unterbrechen, ist unverhältnismässig. Dies kann auch nicht im Interesse der Schweizer Gesellschaft sein, da es zu unnötigen Kosten und Rückschritten in der bereits erreichten Integration führen würde.

Die Absurdität der vorgeschlagenen Regelung wird im Fall von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen besonders deutlich. Der Erläuternde Bericht führt dazu aus: «Dies gilt auch für Flüchtlinge, denen wegen Asylausschlussgründen kein Asyl gewährt wurde. Diesen Personen sind jedoch aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz die Rechte der Flüchtlingskonvention zu gewähren.»¹⁶ So haben Flüchtlinge aufgrund der Flüchtlingskonvention das Recht auf Sozialhilfe nach denselben Ansätzen wie einheimische Personen. Dementsprechend darf ihre Unterstützung nicht auf Nothilfe reduziert werden. Gleichzeitig hätten sie aber während der vorgeschlagenen Sperrfrist keinen ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus. Es ist aus dem Gesetzesentwurf nicht ersichtlich, wie die Gewährung der Rechte aus der Flüchtlingskonvention in dieser Konstellation sichergestellt werden kann. Dieser Widerspruch würde absehbar zu Unklarheiten und Schwierigkeiten in der Praxis führen, insbesondere auch beim Zugang zu Fördermassnahmen bezüglich Bildungsangeboten und Arbeitsmarkt, welche in der Integrationsagenda vorgesehen sind.

¹⁵ Dies bestätigt auch das EJPD im Erläuternden Bericht, S. 13: «Falls weiterhin Vollzugshindernisse bestehen, werden sich die betroffenen Personen somit bis zum Ablauf dieser dreijährigen Frist ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten.»

¹⁶ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 13.

3. **Busse** bei unerlaubten Auslandsreisen (Art. 120 Abs. 1 lit. h E-AIG):

Die SFH lehnt diese Änderung ab. Es besteht dazu kein Bedarf, denn bereits nach dem geltenden Art. 115 AIG kann eine Person sanktioniert werden, die ohne Bewilligung in die Schweiz einreist. Dies trifft auf Personen zu, welche die Schweiz ohne Rückreisevisum (also unerlaubt) verlassen und dann wieder einreisen.

4. **Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa** bei unerlaubten Auslandsreisen von vorläufig Aufgenommenen, Asylsuchenden und Schutzbedürftigen (Art. 122d E-AIG):

Die SFH lehnt diese Änderung ab. Das EJPD weist darauf hin, dass dies zwecks Gewährung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall im Ermessen des SEM liege.¹⁷ Diese Regelung lässt Transparenz vermissen und wirft Fragen auf hinsichtlich Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit.

5 Reisedokumente und Rückreisevisa

Neu sollen die Gründe zur Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa im AIG (und nicht mehr wie bisher in der RDV) geregelt werden (Art. 59 Abs. 4-6 E-AIG).

Die SFH lehnt die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot ab (siehe oben Ziff. 3). Folglich **lehnt sie auch jegliche Einschränkung der Konstellationen ab, in denen ein Reiseersatzdokument und ein Rückreisevisum erteilt werden kann.**

In Art. 59 Abs. 5 lit. a E-AIG fehlt zudem die Möglichkeit, ein Rückreisevisum an Personen zu erteilen, denen das SEM nach Art. 59 Abs. 4 lit. b oder c E-AIG ein Ersatzreisedokument ausgestellt hat (der Vorschlag nennt lediglich Personen, die über ein *heimatliches* Reisedokument verfügen).

Aus Sicht der SFH ist bereits die heutige Regelung bezüglich Ersatzreisedokumenten und Rückreisevisa zu strikt. Vorläufig Aufgenommene erhalten vom SEM nur dann ein Ersatzreisepapier, wenn sie zeigen können, dass sie kein heimatliches Reisedokument beschaffen können. Dies zu beweisen ist schwierig, da die betreffenden Botschaften kaum dazu bereit sind, schriftlich zu bestätigen, dass sie einer Person kein Dokument ausstellen. Entsprechend selten stellt das SEM Ersatzreisepapiere aus.

Angesichts des vergleichbaren Schutzbedarfs und der vergleichbar langfristigen Aufenthaltsdauer von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen wäre aus Sicht der SFH gerechtfertigt, vorläufig Aufgenommenen einen Reiseausweis auszustellen analog des subsidiären Schutzes in der EU.

¹⁷ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 17.

6 Erwerbstätigkeit von anerkannten Flüchtlingen

In Art. 61 Abs. 1 E-AsylG soll neu nur noch die *unselbständige* Erwerbstätigkeitsmöglichkeit von anerkannten Flüchtlingen mit Asyl, vorläufiger Aufnahme oder rechtskräftiger Landesverweisung genannt werden. Im heute geltenden Artikel steht nur «Erwerbstätigkeit», die sowohl die unselbständige als auch die selbständige Tätigkeit umfasst. Es ist unklar, warum diese Änderung eingeführt werden soll; eine Begründung fehlt im Erläuternden Bericht. Sollte damit tatsächlich eine Einschränkung der Erwerbstätigkeitsmöglichkeit von anerkannten Flüchtlingen auf unselbständige Erwerbstätigkeit beabsichtigt sein (und damit ein Verbot selbständiger Erwerbstätigkeit), wäre dies nicht haltbar. Eine solche Einschränkung wäre nicht vereinbar mit Art. 18 der Genfer Flüchtlingskonvention: «Die vertragsschliessenden Staaten gewähren den Flüchtlingen, die sich ordnungsgemäss auf ihrem Gebiet aufhalten, in Bezug auf die selbständige Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft, Industrie, im Gewerbe und Handel sowie die Gründung von Handels— oder Industriefirmen eine möglichst günstige Behandlung, die jedenfalls nicht ungünstiger sein darf als die unter den gleichen Umständen Ausländern im allgemeinen gewährte Behandlung.» Nach Art. 19 AIG können aufenthaltsberechtigte AusländerInnen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit zugelassen werden, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Werden sie zugelassen, können sie die selbständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben (Art. 38 Abs. 2 AIG). Anerkannte Flüchtlinge schlechter zu stellen als andere AusländerInnen mit Aufenthaltsbewilligung würde sowohl dem Gebot der möglichst günstigen Behandlung gemäss Flüchtlingskonvention als auch den Zielen der Integrationsagenda widersprechen. Aus diesen Gründen lehnt die SFH diesen Vorschlag ab.

Sollte keine Einschränkung beabsichtigt sein, sondern nur eine Präzisierung, dass die in dem Absatz genannten Bedingungen nur die unselbständige Erwerbstätigkeit betreffen, müsste dies klarer formuliert werden. In dem Fall müsste die Möglichkeit der selbständigen Erwerbstätigkeit noch zusätzlich explizit erwähnt werden.

7 Zusätzlicher Handlungsbedarf

Als Voraussetzung für eine gelungene Integration der vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz besteht aus Sicht der SFH zusätzlicher Verbesserungsbedarf bezüglich verschiedener grundlegender Rechte. Sollten diesbezüglich Anpassungen vorgenommen werden, empfiehlt die SFH den Beizug einer Expertenkommission. Denn die rechtlichen und faktischen Fragen in Zusammenhang mit diesem Thema sind komplex, und es braucht spezifische Kenntnisse und Erfahrungswerte, um wirksame Lösungen zu finden.

7.1 Kantonswechsel

Die SFH **begrüss**t die **punktuellen Erleichterungen des Kantonswechsels** für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene (Art. 85b E-AIG). Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ebenso zu begrüßen ist die positive Formulierung als Anspruch: wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, wird der Kantonswechsel bewilligt. Es besteht dann kein Ermessen der Kantone oder des SEM mehr. Nach der Abschaffung der Sonderabgabe und dem Ersatz der

Arbeitsbewilligungs- durch eine Meldepflicht wird mit der Erleichterung des Kantonswechsels eine weitere Hürde beim Zugang zum Arbeitsmarkt abgebaut.

Allerdings scheint aus Sicht der SFH die absolute **Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit** (Art. 85b Abs. 3 lit. a E-AIG) **kontraproduktiv**: Ziel ist die Integration vorläufig Aufgenommener, die Sozialhilfe beziehen, in den Arbeitsmarkt. Wenn diese die Chance haben, durch die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton und entsprechendem Kantonswechsel aus der Sozialhilfe herauszukommen (also die Chance einer künftigen Sozialhilfeunabhängigkeit), muss dies möglich sein. Ansonsten kann das Ziel der Arbeitsmarktintegration ja gerade nicht erreicht werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass vorläufig Aufgenommene teilweise aufgrund tiefer Einkommen auch bei Arbeitstätigkeit zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen sind. In Fällen, in denen die Ausübung einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton möglich wäre, und durch einen Kantonswechsel sowohl Sozialhilfe als auch Pendelkosten gespart werden könnten, muss die Bewilligung eines Kantonswechsels trotz (Teil-)Sozialhilfeabhängigkeit möglich sein. Dazu sollten Vereinbarungen bezüglich Kostentragung unter den betroffenen Kantonen möglich sein.

Auch die **Voraussetzung einer zwölfmonatigen Wartefrist** nach Art. 85b Abs. 3 lit. b E-AIG ist aus Sicht der SFH **zu streng**. Ein Kantonswechsel sollte schon früher möglich sein. Denn es ist unklar, wie der vage Begriff der «Unzumutbarkeit» eines Verbleibs im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten (aufgrund derer ein Kantonswechsel bereits vor Ablauf von 12 Monaten bewilligt werden kann) ausgelegt werden soll.

Insgesamt gehen die vorgeschlagenen Änderungen aus Sicht der SFH zu wenig weit. Für eine rasche und nachhaltige Integration der vorläufig Aufgenommenen in Gesellschaft und Arbeitswelt braucht es **weitere Massnahmen**: Sie müssen Anspruch haben auf einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Massnahmen in der Berufsbildung. Die SFH verweist zudem auf die Vorschläge der SKOS für eine nachhaltige Integration von anerkannten und vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt.¹⁸

Die SFH weist zudem auf folgenden Mangel in Art. 85b Abs. 5 E-AIG hin: Dieser verweist bezüglich vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auf Art. 37 Abs. 2 AIG. Dies widerspricht der geltenden Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁹, wonach Art. 26 FK direkt anwendbar ist und für anerkannte Flüchtlinge ein Anspruch auf Kantonswechsel unter denselben Voraussetzungen wie für Personen mit Niederlassungsbewilligung besteht (Art. 37 Abs. 3 AIG). Der Erläuternde Bericht des EJPD liefert keine überzeugende Begründung dafür, den vom BVGer gefällten Grundsatzentscheid auf diesem Weg wieder umzukehren. Um die Einhaltung der Flüchtlingskonvention zu wahren, müsste Art. 85b Abs. 5 E-AIG auf Art. 37 **Absatz 3** AIG verweisen, und nicht auf Absatz 2 (welcher sich auf Personen mit Aufenthaltsbewilligung bezieht).

Vorschlag SFH: Änderung von Art. 85b Abs. 5 E-AIG:

¹⁸ SKOS, Arbeit statt Sozialhilfe, Vorschläge der SKOS für eine nachhaltige Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt, Januar 2017, https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/positionen/1701_Position_Arbeit-statt-Sozialhilfe.pdf.

¹⁹ Grundsatzurteil BVGE 2012/2.

Der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen richtet sich nach Artikel 37 Absatz 2 Absatz 3.

7.2 Neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme

Die SFH bedauert, dass das EJPD sich gegen eine neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme entschieden hat. In der kontroversen Debatte um die Anpassung der vorläufigen Aufnahme schien eine neue Bezeichnung der **kleinste gemeinsame Nenner** zu sein – so stellte sie auch die Minimal-Variante des Bundesratsberichts zur möglichen Anpassung der vorläufigen Aufnahme dar.²⁰ Es herrschte weitgehend Konsens, dass die Bezeichnung irreführend ist und nicht der Realität entspricht. Die SFH ist erstaunt, dass die Chance nun nicht ergriffen werden soll, eine treffendere Bezeichnung zu wählen. Die knappe Begründung im Erläuternden Bericht, es habe keine geeignete Bezeichnung gefunden werden können,²¹ ist nicht fundiert und überzeugt nicht.

Vorläufig Aufgenommene haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und bleiben erfahrungsgemäss langfristig in der Schweiz. Dementsprechend darf der Status **nicht als «vorläufig» bezeichnet** werden. Diese Bezeichnung sowie das rechtliche Konstrukt der vorläufigen Aufnahme als «Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug» ist kaum verständlich und sorgt für Unklarheiten, unter anderem bei potentiellen Arbeitgebern. Dies hält sie davon ab, vorläufig Aufgenommene einzustellen. Darauf weist auch das EJPD selber in seinem Erläuternden Bericht hin.²² Dadurch haben viele Betroffene keine Gelegenheit, zu arbeiten, und sind von der Sozialhilfe abhängig. Die missverständliche Bezeichnung ist somit kontraproduktiv für die Integration. **Aus Sicht der SFH braucht es einen positiven Schutzstatus mit einer entsprechenden Bezeichnung, welcher die Schutzberechtigung klar zum Ausdruck bringt.**

7.3 Erleichterungen beim Familiennachzug

Die SFH bedauert, dass keine Erleichterungen beim Familiennachzug vorgesehen sind, insbesondere bezüglich der dreijährigen Wartefrist. Denn auch die Familie ist nachweislich ein **entscheidender Faktor für den Erfolg der Integration**. Aus Sicht der SFH sollte der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene demjenigen von Flüchtlingen mit Asyl angeglichen werden. Ebenso wie Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden sie häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt und haben langfristig keine Möglichkeit, ihr Familienleben an einem anderen Ort zu leben. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs (insbesondere dreijährige Wartefrist und finanzielle Voraussetzungen) tragen dem individuellen Interesse an der Ausübung des Rechts auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK) zu wenig Rechnung. Die SFH fordert daher eine **Erleichterung des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene**.

²⁰ Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, a.a.O., 14. Oktober 2016, S. 49.

²¹ EJPD, Erläuternder Bericht, S. 7.

²² EJPD, Erläuternder Bericht, S. 4.



SGB-FSS
Schweizerischer Gehörlosenbund
Fédération Suisse des Sourds
Federazione Svizzera dei Sordi

Räffelstrasse 24 | 8045 Zürich

Tel. 044 315 50 40 | Fax 044 315 50 47

Videophone 032 512 50 80

www.sgb-fss.ch | rechtsdienst@sgb-fss.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

2. Dezember 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Stellungnahme des Schweizerischen Gehörlosenbundes SGB-FSS

Der SGB-FSS ist ein nationaler Dachverband, der sich dafür einsetzt, dass Zugangsbarrieren für Menschen mit einer Hör- und Hörsehbehinderung abgebaut, dass sie gleiche Rechte und Chancen erhalten und dass die drei Landes-Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) in der Schweiz gesellschaftlich und rechtlich anerkannt werden. Damit verfolgt er die vollständige Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Hör- und Hörsehbehinderung und deren Inklusion. Er sorgt für ein professionelles Angebot von Leistungen für die Zielgruppe von Menschen mit einer Hör- und Hörsehbehinderung, und der Kollektivmitglieder. Der SGB-FSS setzt sich als Experte und Interessenvertreter für die konsequente Verbreitung des bilingualen (und multilingualen) Spracherwerbs (Gebärdensprache und gesprochene / geschriebene Sprache) als Voraussetzung für die volle Inklusion aller gehörlosen, hör- und hörsehbehinderten Menschen in der Schweiz ein. Er tritt dafür ein, dass die schweizerischen Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen gleichwertig wie die offiziellen Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch behandelt werden.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Stellung zu nehmen.

Allgemeine Anmerkungen

Die vorgeschlagene Änderung des AIG soll in Umsetzung der Motion 18.3002 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (Motion der SPK-S) die höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration für Personen beseitigen, die längerfristig in der Schweiz bleiben.

Nach Ansicht des SGB-FSS gehen die vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des AIG –abgesehen von wenigen Verbesserungen beim Kantonswechsel- in eine umgekehrte Richtung. Für eine rasche und nachhaltige Integration der vorläufig Aufgenommenen in Gesellschaft und Arbeitswelt braucht es weitere Massnahmen: Sie müssen Anspruch haben auf einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Massnahmen in der Berufsbildung.

Unter den vorläufig Aufgenommenen sind auch Menschen mit einer Hörbehinderung. Diese Menschen stehen im Vergleich zu hörenden Migrantinnen und Migranten vor speziellen Herausforderungen und brauchen spezifische Unterstützung, damit sie sich in der Gesellschaft integrieren können.

Der SGB-FSS betont die Wichtigkeit einer wirksamen und frühzeitigen Förderung von vorläufig Aufgenommenen mit Hörbehinderung in den drei offiziellen Schweizer Gebärdensprachen (Deutschschweizer Gebärdensprache (DSGS), Langue des signes Suisse romande (LSF-SR) und Lingua dei segni della Svizzera italiana (LIS-SI)).

Der Schweizerische Gehörlosenbund SGB-FSS setzt sich dafür ein, dass die Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) zur Inklusion von Menschen mit einer Hörbehinderung in die Gesellschaft beiträgt. Der SGB-FSS legt besonderen Wert darauf, dass Anpassungen von Gesetzestexte im Einklang mit den Zielen des UNO Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2013 (UNO-BRK) sowie dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) vorgenommen werden.

Im Zusammenhang mit Menschen mit einer Hörbehinderung sind insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

1. Intensive Sprachförderung in Gebärdens- und Lautsprache

Vorläufig Aufgenommene mit einer Hörbehinderung sind in mehrfacher Hinsicht gefordert, wenn es um ihre Integration geht. Anders als hörende Migrantinnen und Migranten müssen sie gleich zwei neue Sprachen erlernen: Die Gebärdensprache und die Lautsprache. Über die einheimischen Gebärdensprachen finden sie Anschluss an die Gehörlosengemeinschaft und Zugang zu Sprachschulen, denn nur mit Kenntnissen der Laut- und Schriftsprache gelingt eine erfolgreiche Integration. In allen Regionen der Schweiz mangelt es an geeigneten Strukturen, um gehörlose Migrantinnen und Migranten die Integration zu erleichtern. Wo die wichtigsten Angebote fehlen, müssen private Organisationen einspringen. Privaten

Organisationen fehlen die Mittel, um wirksame und flächendeckende Massnahmen für die Integration von schwerhörigen und gehörlosen Migrantinnen und Migranten zu ergreifen. Derzeit ist DIMA der einzige Verein, der auf den Unterricht von gehörlosen Migrantinnen und Migranten spezialisiert ist (<https://www.dima-glz.ch/>). Mit seinem differenzierten Angebot leistet er einen wesentlichen Beitrag dazu, dass gehörlose Migrantinnen und Migranten in der Schweiz beruflich und gesellschaftlich integriert werden.

Ohne die Möglichkeit, Kenntnisse in einer einheimischen Gebärdensprache zu erwerben sowie die Lautsprache zu erlernen, werden vorläufig Aufgenommene mit einer Hörbehinderung gesellschaftlich isoliert. Gehörlose und hörbehinderte Migrantinnen und Migranten sind eine Randgruppe und benötigen eine **intensive Sprachförderung in der Gebärdensprache, um den Integrationsprozess starten zu können**. Das Erlernen einer Schweizer Landessprache ist der wichtigste und erste Schritt der Integration in die Schweiz. Ohne das Erlernen einer Gebärdensprache bleibt den gehörlosen und hörbehinderten Migrantinnen und Migranten auch das Verstehen und Kommunizieren in der gesprochenen Sprache verwehrt. Es ist zentral, dass gehörlose und hörbehinderte Migrantinnen und Migranten die im jeweiligen Kanton angewendete Gebärdensprache frühzeitig erlernen und hierbei gefördert und unterstützt werden. Nur so kann die Integration der gehörlosen und hörbehinderten Migrantinnen und Migranten gewährleistet werden. Durch die frühe Sprachförderung in Gebärdensprache wird gehörlosen und schwerhörigen Migrantinnen und Migranten der barrierefreie Zugang zu Bildung und Erwerbstätigkeit gewährt. Ausserdem wird sichergestellt, dass sie Kontakte mit anderen hörbehinderten Menschen haben und gesellschaftlich nicht isoliert werden.

Es ist deshalb notwendig, dass ihre Sprachförderung in der gesamten Schweiz von DIMA durchgeführt wird. So kann DIMA sein spezialisiertes Wissen an sie weitergeben und ihnen die Integration in die Schweiz ermöglichen.

- ➔ **Der SGB-FSS fordert flächendeckende Angebote, welche vorläufig Aufgenommene das Erlernen der Gebärdensprache und der Lautsprache ermöglichen und sie bei der Integration unterstützen.**

2. Zugang zu Gebärdensprachdolmetscherdienstleistungen

Vorläufig Aufgenommene mit einer Hörbehinderung sind aufgrund von bestehenden Kommunikationsbarrieren deutlich häufiger von Armut und Erwerbslosigkeit betroffen als Hörende. Grund dafür ist der erschwerte Zugang zur Aus- und Weiterbildung und zum Arbeitsmarkt.

Die Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt wird vorläufig Aufgenommenen mit einer Hörbehinderung besonders dadurch erschwert, dass sie – anders als einheimischen Personen mit einer Hörbehinderung – häufig **keinen Anspruch auf Gebärdensprachdolmetscherdienstleistungen haben**. Dies ist auf die einschränkenden Voraussetzungen zum Bezug von IV-Leistungen für Personen

aus Drittstaaten zurückzuführen (Art. 6 Abs. 2 IVG). Da gehörlose und schwerhörige Migrantinnen und Migranten häufig mit bereits vorhandener Hörbehinderung in die Schweiz einreisen, verneint die IV in der Regel die versicherungsmässigen Voraussetzungen nach Art. 6 Abs. 2 IVG, was beispielsweise die Kostenübernahme von Dolmetscherdienstleistungen für eine Aus- oder Weiterbildung (Art. 16 IVG) oder am Arbeitsplatz (Art. 9 HVI) verhindert. Die fehlende Möglichkeit eines Bezugs von Gebärdensprachdolmetschenden für die Aus- und Weiterbildung sowie für den Arbeitsplatz stellt eine enorme Hürde für die Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen dar und ist sowohl im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) als auch der UNO-BRK diskriminierend.

➔ **Der SGB-FSS fordert, dass vorläufig Aufgenommene sowohl für die Aus- und Weiterbildung als auch für den Arbeitsplatz einen Anspruch auf Gebärdensprachdolmetscherdienstleistungen haben.**

Auch im Privatleben sind Menschen mit einer Hörbehinderung für die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft auf Gebärdensprachdolmetschende angewiesen. Diese Einsätze von Gebärdensprachdolmetschenden im privaten Bereich werden über die Beiträge in Art. 74 IVG abgegolten. Gemäss dem Kreisschreiben über die Beiträge an Organisationen der privaten Behindertenhilfe (KSB0B) können mittels der Gelder von Art. 74 IVG nur Personen unterstützt werden, „die in den letzten 10 Jahren eine individuelle IV-Leistung oder eine von einer zuständigen kantonalen Behörde angeordnete sonderpädagogische Massnahme im Sinne der Art. 4 - 6 der Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007 bezogen haben (Rz. 1003).“

Da die Kostenübernahme von Gebärdensprachdolmetscherdiensten gestützt auf Art. 74 IVG (Privatleben) an die Berechtigung zum Bezug von IV-Leistungen anknüpft, sind vorläufig Aufgenommene von diesen Leistungen ebenfalls häufig ausgeschlossen.

➔ **Der SGB-FSS fordert, dass die Kostenbeiträge für Gebärdensprachdolmetscherdienstleistungen gestützt auf Art. 74 IVG auch vorläufig Aufgenommenen zugutekommen.**

3. Erleichterung beim Familiennachzug

Der SGB-FSS bedauert zudem, dass im Rahmen der Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) **keine Erleichterungen bei den Voraussetzungen des Familiennachzuges vorgesehen sind.**

Insbesondere die Voraussetzung der **Sozialhilfeunabhängigkeit** stellt für Menschen mit einer Hörbehinderung eine grosse Hürde dar. **Aufgrund der strukturellen Diskriminierung von gehörlosen und schwerhörigen Menschen auf dem**

Arbeitsmarkt ist diese Voraussetzung für vorläufig Aufgenommene mit einer Hörbehinderung besonders einschränkend und diskriminierend und trägt dem Recht auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK) zu wenig Rechnung.

- Der SGB-FSS fordert, dass im Rahmen des Familiennachzugs die besonderen Umstände für eine Sozialhilfeabhängigkeit bei Menschen mit einer Hörbehinderung Rechnung getragen wird und eine entsprechende Regelung zur Erleichterung des Familiennachzugs für Menschen mit einer Hörbehinderung geschaffen wird.


Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS



Dr. sc. med. Tatjana Binggeli
Präsidentin
Schweizerischer Gehörlosenbund
SGB-FSS



Dr. phil. Harry Witzthum
Geschäftsführer
Schweizerischer Gehörlosenbund
SGB-FSS

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Elektronischer Versand an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 31. Oktober 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme. Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, uns an der Vernehmlassung zur Änderung des AIG beteiligen zu können. Gerne äussert sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund wie folgt zu den geplanten Einschränkungen der Reisefreiheit sowie zu den Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahmen. Vorab möchten wir jedoch betonen, dass vorläufig Aufgenommene einen anerkannten Schutzbedarf haben und erfahrungsgemäss meist langfristig in der Schweiz bleiben. Die rasche und nachhaltige Integration ist daher sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft. Als Voraussetzung dafür brauchen alle Schutzberechtigten einen gleichberechtigten Zugang zu den grundlegenden Rechten bezüglich Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Familiennachzug, Reisefreiheit und Sozialhilfe. Bereits die heutige Regelung ist sehr restriktiv, weitere Verschärfungen sind unnötig und stehen im Widerspruch zu den Grundrechten. Vielmehr braucht es Verbesserungen für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB begrüsst vor diesem Hintergrund die Änderungen bezüglich Kantonswechsel als kleinen Schritt in die richtige Richtung, der jedoch bei weitem nicht ausreicht. Die Einschränkungen der Reisefreiheit lehnen wir dagegen vehement ab. Wir erachten diese als grundrechtswidrig und unverhältnismässig.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Erleichterungen beim Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen

Der SGB begrüsst den Vorschlag, dass neuerdings vorläufig Aufgenommene Anspruch auf Kantonswechsel haben sollen, wenn sie ausserhalb des Zuteilungskantons erwerbstätig sind oder eine Grundausbildung absolvieren.

Wir kritisieren aber die halbherzigen Änderungsvorschläge des Bundesrates, die u.E. zum Teil auch kontraproduktiv sind, wie z.B. die Voraussetzung der Sozialhilfeunabhängigkeit: Ziel ist die Integration vorläufig Aufgenommener, gerade wenn sie Sozialhilfe beziehen. Wenn diese die Chance haben, durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton aus der Sozialhilfe zu entkommen, muss dies unbedingt möglich sein.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb vorläufig Aufgenommene nicht grundsätzlich zum Kantonswechsel berechtigt werden sollen. Überhaupt nicht einverstanden sind wir sodann mit dem Vorschlag, wonach ein Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Personen mit Flüchtlingsstatus der Regelung der vorläufig Aufgenommenen nach unten angepasst werden soll, obwohl das Bundesverwaltungsgericht eine Verweigerung des Kantonswechsels von Flüchtlingen nur beim Vorliegen von Widerrufsgründen¹ erlaubt.

Aus diesen Gründen fordern wir grundsätzliche innerschweizerische Mobilität bzw. freie Wohnsitznahme für vorläufig Aufgenommene.

Reiseverbot für vorläufig aufgenommenen Personen und Asylsuchende

Reiseverbote für vorläufig aufgenommene Personen lehnt der Schweizerische Gewerkschaftsbund dezidiert ab.

Vorläufig aufgenommenen Personen unter Androhung von Strafe und Verlust des Schutzstatus generell zu verbieten, in die Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen, ist eine unverhältnismässig harte Massnahme. Die überwiegende Zahl dieser Personen bleibt dauerhaft in der Schweiz: Weshalb sollen sie generell von Familienbesuchen im Herkunfts- oder Heimatstaat ausgeschlossen werden und nur zur Vorbereitung der Rückkehr zurückreisen können?

Schon die bisher geltenden Rückreisegründe erhalten ausserordentlich schwerwiegende Einschränkungen der Bewegungsfreiheit. Zudem werden die Rückreisegründe vom SEM schon heute sehr restriktiv ausgelegt. Es bedarf in diesem Zusammenhang keiner weiteren Einschränkungen, zumal der Status der vorläufigen Aufnahme wegen Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs nicht auf einer individuellen Verfolgung im Heimat- oder Herkunftsstaat, sondern auf einer allgemeinen Gefährdungslage beruht.

Umso weniger scheint es angemessen, vorläufig Aufgenommenen auch Reisen in Drittstaaten zu verbieten. Für diese Massnahme gibt es überhaupt keinen Grund: Weder ist ein öffentliches Interesse ersichtlich, das eine solche Verschärfung rechtfertigen könnte, noch besteht ein parlamentarischer Auftrag dafür. Meistens sind solche Reisen für vorläufig Aufgenommene die einzige Möglichkeit, Verwandte persönlich zu treffen, beispielsweise in europäischen Nachbarländern. Die Pflege familiärer Kontakte auf diesem Weg zu verbieten, verletzt deshalb die Garantien von Art. 8 EMRK sowie von Art. 13 Abs. 1 und Art. 14 BV.

¹ im Sinne von Art. 63 AIG

Eine solche unbegründete und unverhältnismässige Einschränkung der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Familienleben als Schweizer Besonderheit steht auch den gesamteuropäischen Entwicklungen diametral entgegen: Personen mit subsidiärem Schutz in der EU erhalten ein Reisedokument. Entsprechendes fordert der SGB auch für vorläufig Aufgenommene in der Schweiz.

Noch weiter gehen sollen die Einschränkungen der Reisefreiheit von Asylsuchenden: Reisen sollen nur noch bewilligt werden können, wenn diese für die Durchführung ihres Asyls- oder Wegweisungsverfahrens nötig sind. Weitere Ausnahmen aus humanitären oder persönlichen Gründen sind nicht vorgesehen. Es ist keine Rechtfertigung ersichtlich, die bisher bestehende Bewilligungsmöglichkeit in bereits jetzt extrem eingeschränkten Ausnahmefällen abzuschaffen. Der SGB fordert deshalb, an dieser festzuhalten.

Verschärfung der Familiennachzugsregelung für vorläufig Aufgenommene

Wir gehen davon aus, dass es sich bei der vorläufigen Aufnahme um einen Schutzstatus handelt. Vor diesem Hintergrund können wir ein derart einschränkendes Familiennachzugsrecht, wie es der Vorschlag des Bundesrats im Entwurf vorsieht, nicht akzeptieren. Aus Sicht des SGB sollte der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene demjenigen von Flüchtlingen mit Asyl angeglichen werden.

Insbesondere die Bedingung, dass sich die nachziehende Person in einer Landessprache verständigen können soll und dafür eine Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot nachweisen muss, trägt dem Umstand keine Rechnung, dass sich diese wahrscheinlich in prekären, möglicherweise lebensgefährlichen Umständen befindet. Auch die dreijährige Wartefrist und die finanziellen Voraussetzungen tragen dem Recht auf Familienleben zu wenig Rechnung. Wir fordern daher eine Erleichterung des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Regula Bühlmann
Zentralsekretärin

Staatssekretariat für Migration
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 21. November 2019 sgv-KI/ds

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 21. August 2019 lädt das Staatssekretariat für Migration (SEM) ein, sich zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme zu äussern. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) sollen die Motion 18.3002 «Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates sowie die Motion 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» von Nationalrat Gerhard Pfister umgesetzt werden. Zudem sollen auch Reisen in Drittstaaten für vorläufig Aufgenommene restriktiver geregelt werden.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die entsprechenden Gesetzesänderungen.

Wer in der Schweiz vorläufig aufgenommen wird, darf heute zurück in die Heimat reisen, wenn er triftige Gründe dafür geltend machen kann. Mit der Gesetzesänderung soll das im Grundsatz nicht mehr möglich sein, es sei denn, die Reise steht im Zusammenhang mit der Rückreise ins Herkunftsland. Ebenfalls Gegenstand einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) ist die von beiden Räten angenommene Motion 18.3002, mit der der Bundesrat beauftragt wird, einen Gesetzentwurf mit punktuellen Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme, namentlich zur Änderung des Begriffs «vorläufige Aufnahme», sowie zur Erleichterung von Kantonswechseln vorzulegen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv hat im Rahmen der Beratungen die Motion unterstützt. Die Gesetzesanpassung dient einer rascheren Integration in den Arbeitsmarkt. In Zeiten steigender Arbeitsplatzmobilität machen die heute bestehenden bürokratischen Hürden für einen Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Menschen keinen Sinn mehr. Heute müssen vorläufig aufgenommene Personen, die eine Arbeitsstelle in einem anderen Kanton antreten können, zuerst beim Staatssekretariat für Migration ein Gesuch für einen Kan-

tonswechsel stellen. Der Kanton muss angehört werden. Der Sinn einer solchen bürokratischen Massnahme ist nicht erkennbar, zumal nur rund 30 % der vorläufig Aufgenommenen einer Erwerbstätigkeit nachgehen und der Rest von der Sozialhilfe lebt. Diese Hürde ist zu eliminieren.

Wir danken für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter, Vorsteherin
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD
3001 Bern

Per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 21. November 2019

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG: Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme. Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes.

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns aus Sicht der Gemeinden zur oben genannten Vorlage äussern zu können. Der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) ist seit 65 Jahren die offizielle Stimme der Gemeinden auf Bundesebene und deren anerkannter politischer Interessenvertreter.

Einleitende Bemerkungen

Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare, rechtskräftige Wegweisungsverfügung. Die grosse Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen (vA) bleibt dauerhaft in der Schweiz, weil der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Art. 83 AIG). Der Begriff „vorläufig“ ist für Arbeitgeber noch immer missverständlich und teilweise auch abschreckend. So gehen manche potentielle Arbeitgeber davon aus, dass sich diese Personen nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten oder gar keine Arbeit annehmen dürfen. Die betroffenen Personen haben einen klaren Nachteil auf dem Arbeitsmarkt und ein deutlich höheres Risiko für Arbeitslosigkeit und Sozialhilfeabhängigkeit.

Gemäss Art. 85a AIG können vA in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Die Erfahrungen zeigen, dass vA vor allem in den Bereichen Gastronomie, Pflege und Betreuung, Lebensmittelverarbeitung (zB Bäcker, Metzger), Logistik, Landwirtschaft und Bau arbeiten. Angesichts des zu erwartenden Personalmangels in den Pflege- und Betreuungsberufen gilt es, das Potenzial der vA besser zu nutzen. Im Kanton St. Gallen beispielsweise machen 50% der Personen, die das Qualifizierungsprogramm in der Pflege gemacht haben, anschliessend den eidg. Berufsabschluss EBA. Es sollte gelingen, die Arbeitgeber besser für das Thema zu sensibilisieren und administrative Hürden abzubauen, damit diese Flüchtlinge und vA anstellen können. Eine wichtige Massnahme in diese Richtung wurde mit der Abschaffung der so genannten „Sonderabgabe“ bereits getroffen. Und bei der Stellenmeldepflicht werden die vA gegenüber den inländischen Arbeitssuchenden gleichbehandelt. Je klarer und transparenter die Anstellungsbedingungen für Firmen und Unternehmen sind, desto wirkungsvoller wird die Arbeit der regionalen Arbeitsvermittlungsstellen.

Umsetzung der Motion SPK-S (18.3002)

Der SGV hätte es grundsätzlich begrüsst, wenn die „vorläufige Aufnahme“ eine neue Bezeichnung erhalten hätte. Er versteht jedoch die Überlegungen, die dazu geführt haben, dass die aktuelle Bezeichnung beibehalten wird. Entscheidend ist, dass mit den geplanten Änderungen weitere Massnahmen zur besseren Information der Arbeitgeber und zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen getroffen werden.

Gemäss der Motion der SPK-S soll zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration im AIG ein Anspruch auf den Kantonswechsel geschaffen werden, wenn die betreffende Person ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig ist oder eine berufliche Grundbildung absolviert. Voraussetzung dafür ist, dass:

- ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht;
- sie weder für sich noch ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen bezieht;
- keine Gründe für eine Aufhebung der vorläufigen Aufnahme vorliegen wie beispielsweise ein erheblicher Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Art. 83 Abs. 7 Bst a oder b AIG).

Der SGV unterstützt die Änderungen bezüglich Kantonswechsel, weil damit die Rahmenbedingungen für die Integration und die finanzielle Selbständigkeit der vorläufig Aufgenommenen verbessert und deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe reduziert werden. Er befürwortet, dass auch die Bestimmung über die selbstständige Erwerbstätigkeit von vA präzisiert wird, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist (Art. 85a AIG).

Umsetzung der Motion Pfister (15.3953)

Neu sollen vorläufig aufgenommenen Personen Reisen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt werden, wie dies für anerkannte Flüchtlinge bereits der Fall ist. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) soll eine solche Reise im Einzelfall nur dann bewilligen können, wenn diese zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat notwendig ist. Der Bundesrat soll die entsprechenden Voraussetzungen auf Verordnungsstufe näher konkretisieren.

Zudem sollen im AIG neu auch Regelungen für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen verankert bzw. grundsätzlich ausgeschlossen werden (Art. 59e E-AIG).

Der SGV befürwortet, dass bei Reisen in Heimat- und Herkunftsstaat eine Gleichstellung zwischen vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen geschaffen wird. Wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung aufgrund von Situationen u.a. wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeine Gewalt oder andere Gefährdungslagen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat nicht möglich ist, dann ist nicht nachvollziehbar, warum vorläufig Aufgenommene in ihr Heimatland zurückreisen können sollen. Bund, Kantone und Gemeinden unternehmen gemeinsam grosse Anstrengungen und investieren viel, dass sich Menschen, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten und längerfristig bleiben, rascher und nachhaltiger integrieren. Es ist deshalb richtig, dass vorläufig aufgenommene Personen mit Flüchtlingseigenschaft keine Reisen in ihren Heimatstaat machen dürfen und unerlaubte Reisen von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sanktioniert werden können. Der SGV unterstützt diese Regelung ausdrücklich.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Stellungnahme des Solinetzes Zürich in Sachen Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme von August 2019

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns herzlich für die Möglichkeit zu den geplanten Änderungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Stellung nehmen zu dürfen. Wir äussern uns vornehmlich zu den Punkten, die Vorläufig aufgenommene Ausländer*innen betreffen. Nichterwähnung einer geplanten Änderung in dieser Vernehmlassungsantwort ist nicht als Zustimmung zu werten.

1. Kantonswechsel

Solinetz **begrüss**t die vorgeschlagenen **Erleichterungen zum Kantonswechsel** von vorläufig aufgenommenen Personen grundsätzlich, ist aber der Meinung, dass die Hürden für einen Kantonswechsel in dieser Vernehmlassungsvorlage nach wie vor zu hoch sind.

Solinetz bezweifelt namentlich den Sinn der Voraussetzung vollständiger Unabhängigkeit von der Sozialhilfe (Art. 85b Abs. 3 lit. a E-AIG). Sollte eine Person, die zurzeit in einem Kanton Sozialhilfe bezieht, durch einen Kantonswechsel von der Sozialhilfe unabhängig werden können, sollte das ermöglicht werden. Zudem ist es aufgrund der niedrigen Löhne, die vorläufig aufgenommene Personen beim Einstieg in den Arbeitsmarkt erwarten müssen, durchaus denkbar, dass eine Teilabhängigkeit von der Sozialhilfe verbleibt. Auch in diesen Fällen soll vorläufig aufgenommenen Personen der Kantonswechsel ermöglicht werden. Insbesondere entfaltet die vorgeschlagene Voraussetzung der völligen Sozialhilfeunabhängigkeit eine diskriminierende Wirkung: Wie auch im Fall der problematischen Härtefallbewilligungspraxis F-in-B werden dadurch alleinerziehende Elternteile und Familien mit mehreren Kindern unnötig und ungerechtfertigt benachteiligt: Für sie ist die vollständige Ablösung von der Sozialhilfe oft sogar bei voller Erwerbstätigkeit schwierig.

Es scheint uns ausserdem für die Arbeitsmarktintegration kontraproduktiv, die Suche nach einer Arbeitsstelle bei Sozialhilfeabhängigkeit auf einen vom Wohnort «zumutbar» entfernten Bereich zu beschränken. Das Arbeitsangebot mag in grösseren Kantonen ausreichend sein, vorläufig aufgenommene Personen, die einem kleineren oder kleinen Kanton zugewiesen wurden sind aber für die Stellensuche darauf angewiesen, auch deutlich ausserhalb des Wohnkantons Arbeit suchen zu können.

Solinetz betrachtet des Weiteren die Wartefrist von 12 Monaten als zu hoch. Diese sollte deutlich gesenkt werden, um einen raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt auch ausserhalb des Wohnkantons zu ermöglichen.

Weitere Schritte in diesem Bereich sind notwendig. Das Ziel muss sein, vorläufig aufgenommenen Personen einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen.

Zuletzt ist der im Entwurf vorgesehene neue Art. 85b Abs. 5 E-AIG zu kritisieren. Einerseits ist grundsätzlich kein Anlass ersichtlich, weshalb die Voraussetzungen für einen Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen verschärft werden sollten. Eine solche Verschärfung ist klar ausserhalb des parlamentarischen Auftrags, den Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Personen zu erleichtern.

Zudem verletzt der vorgeschlagene Artikel die Rechte von anerkannten Flüchtlingen aus der Flüchtlingskonvention und ist deshalb völkerrechtswidrig. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Inhalt von Art. 26 der Flüchtlingskonvention als zuständiges Fachgericht des Bundes und nach den gängigen Regeln zur Auslegung von Gesetzen ermittelt. Demnach dürfen für anerkannte Flüchtlinge keine weiterführenden Einschränkungen vorgesehen werden, als für Personen mit Niederlassungsbewilligung, wären sie doch andernfalls im direkten Widerspruch zum Wortlaut der Flüchtlingskonvention schlechter gestellt als andere ausländische Personen. Alle anerkannten Flüchtlinge – ob mit Asyl oder vorläufig aufgenommen – haben Anspruch auf die Rechte der Flüchtlingskonvention. Es besteht kein Spielraum für die in Art. 85b Abs. 5 E-AIG vorgeschlagene Änderung.

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts geht bei einem echten Normenkonflikt zwischen Völker- und Bundesrecht grundsätzlich das Völkerrecht vor. Spätestens die Gerichte müssten Art. 85b Abs. 5 E-AIG also die Anwendung verweigern.

2. Begriffsänderung

Das Solinetz **bedauert**, dass der Bundesrat den Auftrag des National- und Ständerats nicht umgesetzt hat und **keine Änderung der Bezeichnung** «vorläufig aufgenommen» in Betracht zieht. Da «vorläufig aufgenommen» Personen aufgrund der Situation in ihren Heimatländern erfahrungsgemäss längerfristig in der Schweiz verbleiben ist die Bezeichnung «vorläufig» nicht zweckmässig. So sahen es auch die vorberatenden Kommissionen des Stände- und Nationalrats, was durch die Schlussabstimmungen von diesen Räten bestätigt wurde. Solinetz ist enttäuscht, dass der Bundesrat trotz des Auftrags des Parlaments und der schlechten Eignung des bisherigen Begriffs darauf verzichten will, eine neue Bezeichnung einzuführen. Wir fordern das EJPD deshalb auf, eine Umbenennung erneut zu prüfen und eine Bezeichnung einzuführen, die dem längerfristigen Verbleib in der Schweiz und der Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppe Rechnung trägt.

3. Reiseverbot

Die Entscheidung, vorläufig aufgenommenen Personen **Reisen in Drittstaaten** grundsätzlich zu **verbieten kritisiert das Solinetz scharf**.

Dafür gibt es keinen Auftrag des Parlaments und es besteht kein öffentliches Interesse an einer solchen Regelung. Eine solche käme einer Eingrenzung auf dem Staatsgebiet der Schweiz gleich. Eine solche Einschränkung der Reisefreiheit halten wir für menschenunwürdig und moralisch unhaltbar. So würde diese Regelung dazu führen, dass während der Flucht getrennte Familien, die nun in unterschiedlichen europäischen Staaten leben keine Gelegenheit mehr hätten, sich zu treffen und Zeit miteinander zu verbringen. Auch die Integration der vorläufig aufgenommenen Personen würde behindert, da zum Beispiel die Teilnahme an Schul- oder Vereinsreisen ins Ausland nicht mehr möglich wäre.

Die Ausnahmeregelung, durch welche bei «besonderen persönlichen Gründe» eine Auslandsreise bewilligt werden kann, überzeugt nicht. Einerseits ist nicht geregelt, wie solche «besondere persönliche Gründe» aussehen könnten, andererseits sind wir der Meinung, dass die Reisefreiheit ein Recht ist, das nur in begründeten Fällen zu beschneiden ist und nicht ein Privileg, das einer Person zugestanden werden muss. Da das schon bei der geltenden Regelung nicht gegeben ist, sind wir dezidiert der Meinung, dass weitere Verschärfungen zu unterlassen sind.

Die in der Vorlage für Asylsuchende noch stärker eingeschränkte Reisefreiheit, die nur im Rahmen einer Rückführung Ausnahmen vorsieht lehnen wir aus denselben Gründen ab. Wir verstehen nicht, weshalb die bereits jetzt restriktiv gehandhabte Bewilligungsmöglichkeit für Auslandsreisen von Asylsuchenden abgeschafft werden soll.

Aus rechtlicher Perspektive ist die angedachte Regelung insbesondere unverhältnismässig. Die Behörden sind in ihrem Handeln an das Verhältnismässigkeitsprinzip aus Art. 5 Abs. 2 BV gebunden.

Öffentliche und private Interessen müssen gegeneinander abgewogen werden, und die staatliche Massnahme muss in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel, mithin zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses, stehen. Das ist vorliegend nicht der Fall. Insbesondere ist auch kein öffentliches Interesse an der Massnahme ersichtlich. Durch die Pauschalität der Massnahme diskriminiert das Auslandsreiseverbot zudem eine ganze Personengruppe ungerechtfertigt.

Aus Perspektive des Völkerrechts ist das Verbot insbesondere angesichts von Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II und Art. 8 EMRK problematisch und wohl als völkerrechtswidrig einzustufen. Art. 12 UNO-Pakt II garantiert die Bewegungsfreiheit von Personen. Art. 8 EMRK das Recht auf Privat- und Familienleben. Das vorgesehene pauschale Reiseverbot mit geringfügigsten Ausnahmen für vorläufig aufgenommene Personen und ohne Ausnahmen für Asylsuchende verstösst gegen beide genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

Wir schlagen deshalb vor, **Art. 59e E-AIG ersatzlos zu streichen.**

Vielen Dank für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen
Für das Solinetz



Hanna Gerig, Solinetz Zürich, Geschäftsleitung
044 291 96 94 / info@solinetz.ch / www.solinetz-zh.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
CH-3003 Bern

Vernehmlassungsantwort

**von Solidarité sans frontières (Sof),
den Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS),
grundrechte.ch und
Avenir Social - Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz**

Stellungnahme zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die
Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)

Ende der Vernehmlassungsfrist: 22. November 2019



**Solidarité
sans
frontières**

Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern

**DJS
JDS
GDS**

Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz
Schwanengasse 9
3011 Bern

Vereins grundrechte.ch
Schwanengasse 9
3011 Bern



AvenirSocial
Schwarztorstrasse 22
3001 Bern



Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz
Association professionnelle suisse du travail social
Associazione professionale lavoro sociale Svizzera
Associazion professiunala svizra da la lavur sociala

Sehr geehrte Frau Bundesrätin, sehr geehrter Herr Staatssekretär

Sehr geehrte Damen und Herren

wir bedanken uns für die Möglichkeit, Rückmeldung zu oben genannten Gesetzesvorschlägen zu geben. Gerne äussern sich Solidarité sans frontières (Sosf), die Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS), grundrechte.ch und AvenirSocial – Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz gemeinsam zu den Vorschlägen des SEM vom August 2019 zum Status der „vorläufigen Aufnahme“ und zum Reiseverbot für vorläufig aufgenommene Personen.

Aktuelle Situation der vorläufig aufgenommenen Personen

Vorab müssen wir an dieser Stelle erinnern, dass die vorläufige Aufnahme – entgegen ihrer juristischen Konstruktion als Ersatz für eine nicht vollziehbare Wegweisung – in Tat und Wahrheit einen vom internationalen Recht und von der Bundesverfassung gebotenen Schutzstatus darstellt.

Die heutige Vorlage geht auf den Bericht des Bundesrats vom 12. Oktober 2016 zurück, der damals der mannigfachen Kritik am Status der vorläufigen Aufnahme Rechnung tragen wollte. Der Bericht stellte drei Varianten von Änderungen zur Diskussion: Variante 1 wollte die vorläufige Aufnahme durch den Ausweis B ersetzen. Variante 2 beinhaltete einen neuen eigenständigen Schutzstatus, während Variante 3 nur punktuelle Änderungen vorsah. Ziel war insbesondere eine bessere Integration der vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt und damit die Entlastung der öffentlichen Sozialhilfe.

Das Parlament kam in seinen Beratungen des Berichts nach einigem Hin und Her zum Schluss, es wolle nur punktuelle Änderungen am Status der vorläufigen Aufnahme, obwohl unbestritten blieb, dass die grosse Mehrheit der vorläufig Aufgenommenen dauerhaft in der Schweiz bleibt: Die Asylstatistik des SEM verzeichnete zum 31. Oktober 2019 einen „Bestand“ von 47 583 vorläufig Aufgenommenen. Von denen lebten 44 456 seit über zwei Jahren in der Schweiz. 13 939 waren bereits seit über sieben Jahren im Land. Die Legislative nahm somit vorsätzlich in Kauf, dass der Status der vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz prekär bleibt und weiter bleiben soll, was auch aus den einzelnen Änderungen der aktuellen Vorlage hervor geht, die den Status noch verschlechtern sollen.

Vor diesem Hintergrund können wir uns mit den geplanten Änderungen kaum anfreunden und plädieren grundsätzlich für die Gleichstellung der vorläufigen Aufnahme mit den Jahresaufenthalter*innen und damit für die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an alle vorläufig Aufgenommenen.

Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

1. Erleichterungen beim Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen

Wir wenden uns nicht gegen den Vorschlag, dass zukünftig vorläufig Aufgenommene Anspruch auf einen Kantonswechsel haben sollen, wenn sie ausserhalb des Zuteilungskantons erwerbstätig sind oder eine Grundausbildung absolvieren.

Wir kritisieren jedoch die Halbherzigkeit der Änderungsvorschläge des Bundesrates. Aus unserer Sicht erscheint es nicht nachvollziehbar, weshalb vorläufig Aufgenommene nicht grundsätzlich zum Kantonswechsel berechtigt werden sollen. Dies gilt umso mehr, als die bereits beschlossene Integrationsagenda vorsieht, dass die Hauptlast der Integrationskosten vom Bund getragen werden müssen. Kantonalen Bedenken wegen des Kantonswechsels von Sozialhilfe-Bezüger*innen kann zudem mit einem Lastenausgleich der kantonalen Sozialhilfekosten Rechnung getragen werden.

Überhaupt nicht einverstanden sind wir sodann mit dem Vorschlag, wonach ein Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Personen mit Flüchtlingsstatus der Regelung der vorläufig Aufgenommenen nach unten angepasst werden soll, obwohl das Bundesverwaltungsgericht eine Verweigerung des Kantonswechsels von Flüchtlingen nur beim Vorliegen von Widerrufsgründen (im Sinne des Art. 63 AIG) erlaubt.

Aus diesen Gründen fordern wir grundsätzliche innerschweizerische Mobilität bzw. freie Wohnsitznahme für vorläufig Aufgenommene.

2. Reiseverbot für vorläufig aufgenommenen Personen

Vorläufig aufgenommenen Personen unter Androhung von Strafe und Verlust des Schutzstatus generell zu verbieten, in den Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen, ist für uns eine unverhältnismässig krasse Massnahme, wenn man anerkennt, dass die überwiegende Zahl dieser Personen dauerhaft in der Schweiz bleibt. Weshalb sollen sie dauerhaft von Familienbesuchen im Herkunfts- oder Heimatstaat ausgeschlossen werden und nur zur Vorbereitung der Rückkehr zurückreisen können?

Schon in der Verordnung über die Reisedokumente für ausländische Personen (RDV) sind die Rückreisegründe äusserst eng gezogen, was eine ausserordentlich schwerwiegende Einschränkung der Bewegungsfreiheit darstellt. Zudem legt das SEM diese Rückreisegründe schon heute sehr restriktiv aus. Es bedarf in diesem Zusammenhang also keiner weiteren Einschränkungen, zumal der Status der vorläufigen Aufnahme wegen Unzumutbarkeit oder Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs nicht auf einer individuellen Verfolgung im Heimat- oder Herkunftsstaat, sondern auf einer allgemeinen Gefährdungslage beruht.

Umso weniger scheint es angemessen, vorläufig Aufgenommenen überdies noch generell Reisen in andere Staaten zu untersagen:

- Reisen in die Nachbarländer der Herkunftsstaaten sind sowohl für Flüchtlinge als auch für vorläufig Aufgenommene vielfach die einzige Möglichkeit, Verwandte persönlich zu treffen. Dies gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass vorläufig Aufgenommene langfristig in der Schweiz bleiben und das SEM regelmässig Visa für Personen aus den Herkunftsstaaten verweigert, weil angeblich die Gefahr bestehe, dass die betreffenden Personen in der Schweiz bleiben. Das Verbot von Reisen in die Anrainerstaaten der Herkunftsländer stellt damit faktisch ein Verbot der Pflege familiärer Kontakte dar und verletzt deshalb die Garantien von Art. 8 Ziffer 1 EMRK sowie von Art. 12 und 13 BV.
- Nach der vorgeschlagenen Regelung des Art. 59e des Entwurfs sind aber auch Reisen in alle anderen Länder ausgeschlossen, es sei denn, das SEM bewilligt ein entsprechendes Gesuch. Praktisch bedeutet das, dass z.B. Besuche von Verwandten oder Freunden in anderen europäischen Ländern oder die Teilnahme an Schulreisen ins benachbarte Ausland mit aufwendigen administrativen Verfahren verbunden sind. Gerade für Kinder und Jugendliche ist das schlicht unerträglich und einmal mehr ausgrenzend, selbst wenn das SEM entsprechende Gesuche schnell und unbürokratisch bewilligen würde.

3. Familiennachzugsregelung für vorläufig Aufgenommene

Wir gehen davon aus, dass es sich bei der vorläufigen Aufnahme um einen Schutzstatus handelt. Vor diesem Hintergrund können wir nicht nachvollziehen, dass der Bundesrat auch bei der Neufassung in Art. 85c weiterhin die bisher in Art. 85 Abs. 7 enthaltene äusserst restriktive Familiennachzugsregelung beibehalten will.

Danach wäre ein Nachzug von Ehegatten und ledigen Kindern weiterhin erst drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme (d.h. oft genug über vier Jahre nach Ankunft in der Schweiz) möglich – und auch nur unter restriktiven Bedingungen:

- Die nachzuziehenden Erwachsenen müssen sich in einer Landessprache verständigen können und eine Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot nachweisen; diese Bedingung trägt dem Umstand keine Rechnung, dass sich die betreffende Person sehr wahrscheinlich in prekärsten oder gar lebensgefährlichen Umständen befindet.
- Eine bedarfsgerechte Wohnung muss vorhanden sein; die Familie darf weder Sozialhilfe noch Ergänzungsleistungen beziehen. Die Asylstatistik des SEM weist jedoch selbst für lang anwesende vorläufig Aufgenommene noch immer eine Erwerbsquote von nur etwa 50 Prozent aus. Dementsprechend hoch ist die Abhängigkeit von Sozialhilfe.

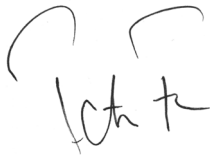
An dieser Stelle muss erstens festgehalten werden, dass das Recht auf Hilfe in Notlagen ein Grundrecht ist. So heisst es in Artikel 12 der Bundesverfassung «Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind». Und dieses Recht bedeutet im Alltag von Sozialhilfeempfänger*innen keinesfalls, auf Rosen gebettet zu sein.

Zweitens stellt auch das Recht auf Familienleben ein Grund- und Menschenrecht dar, das sowohl von der Bundesverfassung als auch von der EMRK geschützt wird. Dieses Grundrecht gilt auch für Sozialhilfeempfänger*innen. Es ist schlicht nicht akzeptabel, dass das Recht auf

Hilfe in Notlagen gegen den Schutz des Familienlebens ausgespielt wird. Das Zusammenleben in der Familie ist zudem erwiesenermassen ein zentraler Faktor für eine gelungene Integration.

Bern, 22. November 2019

Peter Frei



Vorstand
Solidarité sans frontières

Melanie Aebli



Geschäftsführerin
Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz

Catherine Weber



Geschäftsführerin
grundrechte.ch

Annina Grob



Co-Geschäftsleiterin
AvenirSocial

Bern, 21.11.2019



Per E-Mail

Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) bezüglich Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz begrüsst die in dieser Vorlage vorgesehenen Anpassungen des Status der Vorläufigen Aufnahme als Schritt in die richtige Richtung für eine notwendige Verbesserung der Lebenssituation dieser geflüchteten Menschen. Wir fordern allerdings weitergehende Reformen wie die Einführung der sofortigen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung anstelle der Vorläufigen Aufnahme (siehe nachstehend unter Ziff. 2.1.), die Prüfung einer neuen Bezeichnung für den Status der Vorläufigen Aufnahme (siehe unten Ziff. 2.2.) sowie weitergehende Erleichterungen für einen Kantonswechsel für ausserkantonale erwerbstätige vorläufig aufgenommene Personen (siehe Ziff. 2.3. unten stehend).

Die vom Bundesrat in dieser Vorlage weiter vorgeschlagenen umfassenden Reiseverbote ins Ausland für die vorläufig aufgenommenen Geflüchteten sowohl ins Heimat- resp. Herkunftsland sowie ins weitere Ausland lehnt die SP Schweiz hingegen vollumfänglich ab (siehe nachstehend unter Ziff. 2.4. und 2.5.). Eine solche massive Einschränkung der Bewegungsfreiheit dieser geflüchteten Menschen ist weder sachlich notwendig noch sinnvoll.

1

2 Kommentar zu den wichtigsten Bestimmungen

2.1 Einführung der sofortigen Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung anstelle der Vorläufigen Aufnahme (Art. 83 VE-AIG)

Die SP Schweiz begrüsst es, dass der Bundesrat anerkennt, dass die allermeisten vorläufig aufgenommenen Geflüchteten nicht vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz verbleiben¹ und deshalb bescheidene Verbesserungen in der Rechtsstellung dieser Menschen vorschlägt. Um der Tatsache des dauerhaften Aufenthalts dieser Menschen in der Schweiz konsequent Rechnung zu tragen, braucht es unserer Ansicht nach hingegen eine umfassende Verbesserung der Rechtsstellung dieser Menschen, um deren Familiennachzug sowie Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft zu erleichtern und ihnen eine langfristige Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Die SP Schweiz fordert deshalb den Ersatz des Status der Vorläufigen Aufnahme durch eine sofortige Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B).²

2.2 Prüfung einer neuen Bezeichnung für den Status der Vorläufigen Aufnahme (Art. 83 VE-AIG)

Wie der Bundesrat im Erläuternden Bericht zutreffend feststellt, widerspricht die Bezeichnung des Status „Vorläufige Aufnahme“ der tatsächlichen Realität eines meist langfristigen Aufenthalts dieser geflüchteten Menschen in der Schweiz und ist deshalb insbesondere für die Arbeitgeber/innen missverständlich, da sie suggeriert, diese Menschen hätten keine langfristige Bleibeperspektive in der Schweiz.³ Die SP Schweiz bedauert es deshalb, dass der Bundesrat keine neue Bezeichnung für diesen Status vorschlägt, wie dies die von der SP-Fraktion unterstützte Motion der SPK-S forderte.⁴ Die vom Bundesrat gegen eine Bezeichnungsänderung ins Feld geführte Argumente überzeugen unserer Ansicht nach nicht: Eine Statusbezeichnung von geflüchteten Menschen muss primär für die Betroffenen, deren Arbeitgeber/innen und die Gesellschaft verständlich sein und die faktische Realität korrekt abbilden und nicht formaljuristisch überzeugen.

Die SP Schweiz fordert deshalb, eine verständliche und die Realität des dauerhaften Aufenthalts der geflüchteten Menschen korrekt abbildende Statusbezeichnung als Ersatz für den Begriff der Vorläufigen Aufnahme zu prüfen.

¹ Siehe Erläuternder Bericht, S. 3.

² Vgl. Bericht des Bundesrates Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, Oktober 2016, S. 44ff.

³ Erläuternder Bericht, S. 7

⁴ Siehe Text der Motion 18.3002 SPK-S Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme.

2.3 Voraussetzung für Kantonswechsel von erwerbstätigen vorläufig Aufgenommenen (Art. 85b Abs. 3 VE-AIG)

Die SP Schweiz begrüsst die vom Bundesrat vorgeschlagenen Erleichterungen des Kantonswechsels von erwerbstätig vorläufig Aufgenommenen nachdrücklich. Dies erleichtert die Integration dieser Erwerbstätigen sowohl im Arbeitsumfeld wie auch am Wohnort und erspart ihnen übermässig lange Arbeitswege. Um sicherzustellen, dass möglichst alle erwerbstätigen vorläufig Aufgenommenen in einem dauerhaften Arbeitsverhältnis von diesen Erleichterungen profitieren können, soll unserer Ansicht nach die Voraussetzung der zeitlichen Dauer der entsprechenden Arbeitsverhältnisse halbiert werden. Weiter sollen die massgebenden Kriterien für die Beurteilung der Unzumutbarkeit des Arbeitsweges resp. der Arbeitszeiten auf Verordnungsstufe⁵ grosszügig ausgestaltet werden.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 85b Abs. 3 VE-AIG folgendermassen anzupassen:

3 Übt eine vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Kanton eine unbefristete Erwerbstätigkeit aus oder absolviert sie eine berufliche Grundbildung, so wird ihr der Kantonswechsel in diesen Kanton zudem bewilligt, wenn:

a. sie weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen bezieht; und

b. das Arbeitsverhältnis seit mindestens 6 Monaten besteht oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist.

Allerdings scheint aus Sicht der SP Schweiz die absolute Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit (Art. 85b Abs. 3 lit. a VE-AIG) kontraproduktiv. Ziel ist die Integration vorläufig Aufgenommener, die Sozialhilfe beziehen, in den Arbeitsmarkt. Wenn diese die Chance haben, durch die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton und entsprechendem Kantonswechsel aus der Sozialhilfe herauszukommen (also die Chance einer künftigen Sozialhilfeunabhängigkeit), muss dies möglich sein. Ansonsten kann das Ziel der Arbeitsmarktintegration nicht erreicht werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass vorläufig Aufgenommene aufgrund tiefer Einkommen manchmal auch bei Arbeitstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind. In Fällen, in denen die Ausübung einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton möglich wäre, und durch einen Kantonswechsel sowohl Sozialhilfe als auch Reisekosten gespart werden könnten, muss die Bewilligung eines Kantonswechsels trotz (Teil-)Sozialhilfeabhängigkeit möglich sein. Dazu sollten Vereinbarungen bezüglich Kostentragung unter den betroffenen Kantonen möglich sein.

2.4 Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene in ihre Heimat- und Herkunftsstaaten (Art. 59d VE-AIG)

Die SP Schweiz lehnt die Verschärfungen bezüglich Reiseverbot ab. Diese gehen zu weit und sind nicht vereinbar mit den Grundrechten der betroffenen Personen. Es besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, denn vorläufig Aufgenommene werden Reisen bereits

⁵ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 16.

heute nur ausnahmsweise und unter sehr restriktiven Bedingungen bewilligt. Diese Position hat die SP-Fraktion bereits im Nationalrat bei der dieser Regelung zu Grunde liegenden Motion⁶ vertreten. Ebenso haben wir bereits das vergleichbare Verbot bei anerkannten Flüchtlingen bekämpft.⁷ Ein solch weitgehendes Verbot ist nicht zu rechtfertigen und sachlich nicht notwendig.⁸ Besonders stossend ist, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung noch weiter geht als die vergleichbare Lösung bei anerkannten Flüchtlingen⁹. Somit wäre es für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge zukünftig nicht einmal mehr möglich, wichtige familiäre Ereignisse in der Heimat miterleben zu können, ohne ihren Aufenthaltsstatus in der Schweiz zu verlieren. Dies ist schlichtweg unmenschlich.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 59d VE-AIG gänzlich zu streichen resp. alternativ mindestens eine Ausnahmeregelung für wichtige Gründe analog zu Art. 59c Abs. 2 E-AIG gemäss Vorlage 18.026 aufzunehmen.

2.5 Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene in andere Staaten (Art. 59e VE-AIG)

Ebenfalls vollumfänglich lehnt die SP Schweiz die Einführung eines weitgehenden Reiseverbots für vorläufig aufgenommene Geflüchtete ins weitere Ausland ab. Auch dieses weitgehende Verbot ist sachlich nicht begründet und geht sogar noch über die vom Parlament gegen den Widerstand der SP-Fraktion angenommene Motion bezüglich Reiseeinschränkungen in Herkunfts- und Heimatstaaten hinaus. Eine solche weitgehende Einschränkung der Bewegungsfreiheit dieser geflüchteten Menschen ist unnötig und kontraproduktiv. Sie behindert eine sinnvolle Integration und verunmöglicht die damit verbundenen üblichen Reisen in einem kleinräumigen Land wie der Schweiz insbesondere in den Grenzregionen. Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien, die oftmals schon mehrere Jahre in der Schweiz leben, haben das Recht, Angehörige in Deutschland oder Italien besuchen können. Die Kinder von vorläufig Aufgenommenen sollen an einem Schulausflug über die Schweizer Grenze teilnehmen können. Deshalb wäre vielmehr eine Lockerung und nicht eine Verschärfung dieser Reiseeinschränkungen notwendig.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 59e VE-AIG gänzlich zu streichen resp. alternativ mindestens in der Umsetzung die gemäss Art. 59e Abs. 3 vorgesehenen „wichtigen Gründe“ grosszügig auszugestalten.

⁶ Siehe Motion 15.3953 Pfister Gerhard. Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene.

⁷ Siehe Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zu Anpassungen des AuG: «Verfahrensnormen und Informationssysteme, Ziff. 2.6; Votum Mattea Meyer Nationalratsdebatte zu 18.026 Verfahrensregelungen und Informationssysteme, 27.9.2018; vgl. weiter Vernehmlassungsantwort SP Schweiz zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme), Ziff. 2.6.

⁸ Siehe auch Bericht GPK-N, Asylsuchende Personen aus Eritrea, März 2018, S. 2811.

⁹ Vgl. Art. 59c Abs. 2 E-AIG gemäss Vorlage 18.026.

2. 6 Sanktionen bei unerlaubten Auslandsreisen von Vorläufig Aufgenommenen (Art. 120 Abs. 1 lit. h VE-AIG)

Die SP Schweiz lehnte jegliche Verschärfungen im Bereich Auslandsreisen für vorläufig aufgenommene Geflüchtete vollumfänglich ab (siehe oben stehend Ziff. 2.4 und 2.5). Umso mehr ist eine Sanktionierung von Verstössen gegen diese Reiseverbote mit Busse fehl am Platz, erst recht bei Fahrlässigkeit: Diese geflüchteten Menschen riskieren bei einem Verstoß gegen diese Reiseverbote ihren Aufenthaltsstatus in der Schweiz.¹⁰ Eine weitere Bestrafung mit Busse ist auch deshalb unangebracht.

Die SP Schweiz fordert deshalb, Art. 120 Abs. 1 lit. h VE-AIG gänzlich zu streichen.

3 Weitere Vorschläge

3.1 Erleichterungen beim Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene

Die SP Schweiz bedauert, dass keine Erleichterungen beim Familiennachzug vorgesehen sind, insbesondere bezüglich der dreijährigen Wartefrist. Denn auch die Familie ist nachweislich ein entscheidender Faktor für den Erfolg der Integration. Aus Sicht der SP Schweiz sollte der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene demjenigen von Flüchtlingen mit Asyl angeglichen werden. Ebenso wie Flüchtlinge und anders als andere Personen aus dem Ausländerbereich wurden sie häufig unfreiwillig von ihren Familienangehörigen getrennt und haben langfristig keine Möglichkeit, ihr Familienleben an einem anderen Ort zu leben. Die bestehenden Einschränkungen des Familiennachzugs (insbesondere dreijährige Wartefrist und finanzielle Voraussetzungen) tragen dem individuellen Interesse an der Ausübung des Rechts auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK) zu wenig Rechnung. Die SP Schweiz fordert daher eine Erleichterung des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat, Präsident



Claudio Marti, Politischer
Fachsekretär

¹⁰ Vgl. Art. 84 Abs. 4 lit. c VE-AIG.



Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK

Vernehmlassung vom 21.8.2019 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Bern, 21. November 2019

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsstelle des Schweizerischen Roten Kreuzes (im Folgenden abgekürzt SRK) dankt für die Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Sie hat in den letzten Jahren wiederholt auf den Bedarf einer besseren rechtlichen Ausgestaltung des Status «Vorläufige Aufnahme» hingewiesen. Somit möchten wir – vor unserer Stellungnahme zu den vorgeschlagenen konkreten Änderungen im AIG – nochmals einige grundsätzliche Überlegungen anbringen.¹ Das SRK gibt zu bedenken, dass vorläufig Aufgenommene einen rechtlich anerkannten Schutzbedarf haben und – wie die Erfahrungen zeigen – mehrheitlich langfristig in der Schweiz bleiben. Eine möglichst schnelle und wirksame Integration nach Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) liegt daher nicht nur im Interesse der betreffenden Menschen selber, sondern auch der Schweiz. Voraussetzung einer gelingenden Integration für alle nach dem Asylgesetz (AsylG) schutzberechtigten Menschen ist ein chancengleicher Zugang zu grundlegenden Rechten in Bezug auf Integration in den Arbeitsmarkt, Wechsel des Wohnorts in einen anderen Kanton, Familiennachzug, Reisefreiheit und Sozialhilfe. Die heute geltenden Rechte für vorläufig Aufgenommene sind bereits restriktiv und werden darüber hinaus oft zusätzlich sehr restriktiv ausgelegt. Aus einer humanitären und menschenrechtlichen Perspektive sieht das SRK keine Notwendigkeit für weitere Verschärfungen, sondern gegenteilig, einen Bedarf an rechtlicher Optimierung des Status «Vorläufige Aufnahme».

Bezüglich des Punktes «Einschränkung der Reisefreiheit ins Ausland» verweist das SRK auf seine Stellungnahmen zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG): «Verfahrensnormen und Informationssysteme» von 2016 sowie zur Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026) vom August dieses Jahres.

Im Folgenden äussert sich die Geschäftsstelle SRK zu ihren wichtigsten Anliegen.

¹ Die grundsätzlichen Vorbehalte des SRK gegenüber der weiteren Einschränkung des Grundrechts auf Ausübung der Bewegungsfreiheit (im konkreten Fall der Reisefreiheit) als Teil der persönlichen Freiheit decken sich weitgehend mit den Vorbehalten, die das UNHCR zum Reiseverbot von anerkannten Flüchtlingen in seiner Stellungnahme vom August 2019 zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14.12.2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes gemacht hat.



Zusammenfassung der wichtigsten Anliegen zu den geplanten Änderungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)

- Das SRK spricht sich gegen die vorgesehenen Verschärfungen im Reiseverbot aus, die zu weit gehen und somit im Gegensatz stehen zu den Grundrechten davon betroffener Menschen. Bereits heute werden vorläufig Aufgenommenen Reisen nur ausnahmeweise und unter deutlich einschränkenden Bedingungen erlaubt, so dass unseres Erachtens kein zusätzlicher gesetzlicher Handlungsbedarf gegeben ist. Das SRK ist der Ansicht, dass der Vorschlag des Bundesrats zu weit und über den parlamentarischen Auftrag hinausreicht, im speziellen bezüglich Reiseverbot in Drittstaaten. Wir sind vielmehr – wie bereits in unseren erwähnten früheren Stellungnahmen angeregt – der Meinung, dass die bereits heute bestehenden Beschränkungen der Reisefreiheit für vorläufig aufgenommene Personen nicht gerechtfertigt und daher aufzuheben sind.
- In der Konsequenz lehnt das SRK auch die geplante Restriktion in der Möglichkeit zur Gewährung von Ersatzreisepapieren sowie Rückreisevisa ab.
- Ebenfalls lehnt das SRK die vorgesehenen Sanktionen als unverhältnismässig ab, wenn das Reiseverbot aus humanitär verständlichen Gründen und zum Zweck der Ausübung des in Art. 10 BV garantierten Grundrechts – Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit – oder zwecks Wahrung des Menschenrechts auf Familienleben (Art. 8 EMRK und Art. 14 BV) umgangen wird.
- Die Erleichterungen bezüglich Kantonswechsel begrüsst das SRK hingegen als einen ersten Schritt in die richtige Richtung, dem nun noch weitere Massnahmen zur Optimierung der Integration auf dem Arbeitsmarkt zu folgen haben.
- Das SRK bedauert es, dass die Gelegenheit verpasst wurde, um den Status «Vorläufige Aufnahme» mit einer die Realität besser erfassenden Bezeichnung zu ersetzen. Mit einer angepassten Bezeichnung ist auf den Sachverhalt hinzuweisen, dass die betreffenden Menschen in der Schweiz schutzberechtigt sind. Der Begriff «vorläufig» ist irreführend, da die meisten «Vorläufig Aufgenommenen» aufgrund der langwierigen Krisen und kriegerischen Unruhen (vgl. z.B. die Situation in Syrien oder Afghanistan) längerfristig in der Schweiz leben.
- Als eine weitere zentrale Voraussetzung für eine gelingende Integration benötigt es deutliche Erleichterungen für den Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene, ein Anliegen, für das sich das SRK bereits in seinen erwähnten früheren Stellungnahmen ausgesprochen hat.

Reiseverbot

Das SRK lehnt die geplanten Verschärfungen beim Verbot der Reise in Heimat- und Nachbarländer ab. Bereits heute sind deutliche Einschränkungen gesetzlich geregelt und besteht für Ausnahmefälle nur eine restriktive Bewilligungspraxis. Für ein allgemeines Reiseverbot in Drittstaaten ist der rechtliche Bedarf noch weniger nachvollziehbar. Das SRK hält an dieser Stelle fest, was es bereits früher wiederholt kommuniziert hat: Die heute bereits geltenden



Einschränkungen der Reisefreiheit sind aus einer humanitären und menschenrechtlichen Sicht nicht gerechtfertigt.

Reiseverbot in den Heimat-/Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG)

Das SRK empfiehlt, Art. 59d E-AIG zu streichen.

Die heute bereits geltenden Regelungen sind vielmehr aufzuheben, da sie mit dem in der Bundesverfassung enthaltenen Artikel 10, der das Grundrecht auf Ausübung der Bewegungsfreiheit als Teil der persönlichen Freiheit garantiert, in Konflikt stehen. Auch das Grundrecht auf Familienleben (geregelt in Art. 14 BV und Art. 8 EMRK) wird durch ein grundsätzliches Reiseverbot negativ tangiert. Werden solche Grundrechte eingeschränkt, benötigt es zumindest eine seriöse Interessensabwägung, welche die Verhältnismässigkeit berücksichtigt. Ein unbegründeter Generalverdacht ist unzureichend, um das private Interesse bezüglich Ausübung der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Familienleben im einzelnen Fall aufzuwiegen. Bereits die heutige Bewilligungspraxis für Reisen in Heimat- und Herkunftsländer ist restriktiv. Dies belegen Zahlen aus dem Jahr 2017: Bei 43' 000 vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz erhielten 184 eine Heimatreise bewilligt. Dies scheint uns nicht auf ein grosses Missbrauchsrisiko hinzudeuten. Verschärfungen undifferenziert für alle vorläufig Aufgenommenen einzuführen und diese somit einem generellen Missbrauchsverdacht zu unterstellen, obwohl nur wenige, vereinzelte nicht bewilligte Heimatreisen festzustellen sind, ist nicht verhältnismässig.

Das SRK bedauert, dass der vorliegende Vorschlag des EJPD deutlich über den vom Parlament geforderten Antrag hinausgeht. Auch die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-S) hat gefordert, dass Ausnahmen möglich bleiben sollten. Im vorliegenden Gesetzesentwurf fehlen diese nun aber gänzlich (abgesehen von der Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise, Art. 59d Abs. 2 E-AIG).

Reiseverbot in Drittstaaten

Das SRK schlägt vor, Art. 59e Abs. 1 und 2 E-AIG zu streichen.

Das EJPD schlägt mit Artikel 59e Abs. 1 AIG ein generelles Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene – auch bezüglich Reisen in Drittstaaten – vor. Für diese Verschärfung besteht weder eine Begründung, noch basiert sie auf einem Auftrag des Parlaments oder entspricht einem Interesse der Öffentlichkeit. Gerne verweisen wir an dieser Stelle auf die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, welche festhält, dass der Bundesrat selber in seiner Botschaft zum Vernehmlassungsentwurf zur Revision des damaligen AuG den Vorschlag des EJPD für ein Reiseverbot für anerkannte Flüchtlinge in Drittstaaten «nach vertiefter Prüfung der Durchführbarkeit» – wie folgt begründet – wieder gestrichen habe: «Die Reise aus der Schweiz in einen Heimat- oder Herkunftsstaat erfolgt in der Regel nicht nur über einen Nachbarstaat, sondern über mehrere Staaten. Deshalb lässt sich in der Praxis ein solches Reiseverbot kaum durchsetzen, weil durch die vielfältigen und unübersichtlichen Reiserouten der eigentliche Zielstaat (Heimat- oder Herkunftsstaat) von den Behörden nicht festgestellt werden kann. Zudem würde ein solches Verbot den Besuch von nahen Familienangehörigen in den Nachbarstaaten verunmöglichen, die sich dort vorübergehend oder dauerhaft aufhalten.» Weshalb nun ein Verbot, das für anerkannte Flüchtlinge verworfen wurde, für vorläufig Aufgenommene jedoch Gültigkeit haben soll, ist nicht nachvollziehbar. Dies umso weniger, als der Bundesrat in seinem Bericht zur Änderung der vorläufigen Aufnahme 2016 selber anerkannte, dass die meisten vorläufig Aufgenommenen langfristig in der Schweiz bleiben. Um ihre Integration zu fördern, ist es u.a. wichtig, dass sie Familienangehörige und Verwandte, die nicht



in der Schweiz leben, besuchen können (vgl. dazu die entsprechende Stellungnahme des SRK vom 13.10.2016).

Das SRK erlaubt sich an dieser Stelle auf die Erfahrungen aus seiner humanitären Arbeit mit Bürgerkriegsflüchtlingen in der Schweiz hinzuweisen. So ist es für die gesundheitliche Stabilität von beispielsweise syrischen Flüchtlingen, die als vorläufig Aufgenommene seit Jahren in der Schweiz leben und nicht in ihr immer noch vom Krieg gebeuteltes Land zurückkehren können, schädigend, wenn sie nicht einmal Familienangehörige, die in einem Dritt- bzw. Nachbarstaat der Schweiz leben, besuchen dürfen. Eine solche Situation hat negative Folgen für den Integrationsprozess in der Schweiz und ist somit weder im Interesse der direkt Betroffenen noch der Schweiz.

Asylsuchende (Art. 59e Abs. 1 und 2 E-AIG)

Das SRK schlägt vor Art. 59e E-AIG zu streichen.

Asylsuchende können Reisen höchstens noch bewilligt werden, wenn dies für die Durchführung ihrer Asyl- oder Wegweisungsverfahren nötig ist. Weitere Ausnahmen wie etwa humanitäre oder wichtige persönliche Gründe gelten nicht mehr. Das SRK verweist an dieser Stelle wiederum auf mögliche Konsequenzen dieser Verschärfungen für die alltägliche Lebenssituation von Asylsuchenden in der Schweiz, die es aus seiner Integrationsarbeit an praktischen Beispielen selber kennt: Die vorgesehene Regelung wirkt sich für den Prozess der Teilhabe beispielsweise Asyl suchender Kinder an den Aktivitäten des Klassenverbands in der Schule ausschliessend aus. So wäre es ihnen von Gesetzes wegen nicht erlaubt, an einer regulären Schulreise, die über die Landesgrenzen der Schweiz hinausführt, teilzunehmen. Oder aber Asylsuchenden, die kranke Familienangehörige im Ausland – vielleicht einem Nachbarland der Schweiz – haben, ist es untersagt, diese zu besuchen. Eine solche Praxis ist unseres Erachtens nicht mit der Menschenwürde vereinbar, die unveräusserlich ist und entspricht auch nicht der humanitären Tradition der Schweiz.

Sanktionen

Das SRK lehnt die vorgesehenen Sanktionen als nicht verhältnismässig ab.

Erlöschen der vorläufigen Aufnahme bei unerlaubter Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 84 Abs. 4 lit. C E-AIG)

Bereits heute wird eine Reise in die Heimat bzw. den Herkunftsstaat rechtlich als definitive Ausreise behandelt und führt zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (Art. 26a Ziff. D VVWAL i.V.m. Art. 84 Abs. 4 AIG). Somit ist unseres Erachtens kein neuer gesetzlicher Handlungsbedarf gegeben.

Das EJPD räumt zwar ein, dass die vorläufige Aufnahme nicht erlöschen soll, wenn eine vorläufig aufgenommene Person glaubhaft darlegen kann, dass sie «aufgrund eines Zwangs» in den Heimat-/Herkunftsstaat gereist sei. Dazu zähle z.B. der Besuch von schwer erkrankten Eltern. Das SRK regt an, dass zumindest solche Ausnahmen zu garantieren wären. Aus Gründen der Transparenz und der Rechtssicherheit ist die Bezeichnung «Zwang» dann zwingend im Gesetz oder zumindest auf Ebene der Verordnungen zu präzisieren. Um die Kongruenz zu wahren, müsste der Besuch von schwer erkrankten Familienangehörigen auch als Grund für Bewilligungen von Reisen in den Heimat-/Herkunftsstaat anerkannt und festgehalten sein. Dies fehlt im Vorschlag in Art. 59d E-AIG jedoch.



Sperrfrist

Das SRK lehnt folgende Änderung ab: Nach Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (VA) wird während drei Jahren keine neue VA mehr verfügt (Art. 83 Abs. 9 bis E-AIG). Bei nicht bewilligten Heimreisen von Asylsuchenden (und Schutzbedürftigen) soll ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme mehr verfügt werden (Art. 83 Abs. 9ter E-AIG).

Wenn im individuellen Fall eine nicht bewilligte Reise in einen Heimat-/Herkunftsstaat als Indiz dafür verstanden wird, dass dort für Rückkehrende keine Gefährdung mehr bestehe, kann das Staatssekretariat für Migration (SEM) bereits nach heutigem Gesetz die vorläufige Aufnahme im Einzelfall überprüfen und, wenn die Voraussetzungen dafür nicht mehr länger gegeben sind, aufheben. Liegt jedoch weiterhin eine Gefährdung vor, kann eine Wegweisung auch mit der vorgeschlagenen Änderung nach wie vor nicht vollzogen werden. Wird trotzdem während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt, werden diese an und für sich schutzberechtigten Menschen in die Nothilfe abgedrängt. Eine solche Konsequenz ist aus Sicht des SRK sowohl für die Betroffenen selbst als auch die Schweizer Gesellschaft problematisch, da während drei Jahren keine Integrationsförderung mit den dafür vorgesehenen Massnahmen stattfinden könnte. Die Erfahrung des SRK zeigt jedoch, dass von einer «Sperrfrist» betroffene Personen danach meistens weiterhin und längerfristig in der Schweiz leben. Als Sanktion für eine nicht bewilligte und aus humanitärer Sicht häufig verständliche Heimatreise den Integrationsprozess von schutzberechtigten Personen für mehrere Jahre zu unterbinden, steht für das SRK in keinem Verhältnis und ist nicht von öffentlichem Interesse.

Auch die beiden anderen neu vorgesehenen Sanktionen wie die Verhängung einer Busse bei unerlaubten Auslandsreisen (Art. 120 Abs. 1 lit. H E-AIG) und die Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa lehnt das SRK ab. Bereits nach geltendem Gesetz kann eine Busse ausgesprochen werden, daher liegt kein neuer gesetzgeberischer Handlungsbedarf vor. Für die zweite Änderung «Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa räumt das EJPD zwar ein, dass diese, um die Verhältnismässigkeit zu gewähren, im Einzelfall im Ermessensspielraum des SEM liege. Das SRK vermisst bei dieser Regelung jedoch Transparenz und ist der Ansicht, dass sie Fragen bezüglich Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit aufwirft.

Reisedokumente und Rückreisevisa

Da das SRK – wie bis anhin begründet – das Reiseverbot grundsätzlich nicht befürwortet, lehnt es in der Folge auch die Einschränkung der in der Gesetzesvorlage enthaltenen Bedingungen ab, in denen ein Reiseersatzdokument und ein Rückreisevisum erteilt werden kann.

Kantonswechsel

Das SRK begrüsst es sehr, dass erwerbstätige und sich in einer beruflichen Grundausbildung befindende vorläufig aufgenommene Personen nun in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben bzw. eine berufliche Grundausbildung absolvieren können und die früher bestehenden Hürden für einen Kantonswechsel, welche das SRK wiederholt in früheren Stellungnahmen zur vorläufigen Aufnahme bemängelt hat, nun deutlich vermindert wurden. Dies ist ganz im Sinne der Erleichterung und Förderung der Arbeitsmarktintegration, die für den restlichen Integrationsprozess, gemäss Erfahrungen des SRK, eine wichtige Voraussetzung ist.



Zudem kommt der nun ermöglichte Kantonswechsel auch dem Schutz der Einheit des Familienlebens entgegen, was dem SRK sehr wichtig ist.

Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit (Art. 85b Abs.3 lit. A E-AIG)

Zugleich weist das SRK jedoch darauf hin, dass die bedingungslose Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit für die Bewilligung eines Kantonswechsels eine kontraproduktive Vorgabe ist. Die Integration von sozialhilfebeziehenden vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt ist auch aus Sicht des Bundes ein wichtiges integrationspolitisches Ziel, das es zu fördern gilt. Daher macht es Sinn, dass auch vorläufig Aufgenommene, welche Arbeit in einem andern Kanton finden, diesen Wechsel vornehmen dürfen, um von der Sozialhilfe unabhängig zu werden. Dies im Interesse der betroffenen Personen und ihrer Integration, aber auch im politischen Interesse der Schweiz. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass vorläufig Aufgenommene teilweise den Working Poor zuzurechnen sind, die trotz Ausübung einer Arbeitstätigkeit und aufgrund eines tiefen Einkommens zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen sind, um ihren Grundbedarf zu sichern. Um einen Kantonswechsel trotz (Teil-)Sozialhilfebezugs zu ermöglichen, müssten Kostenübernahmevereinbarungen zwischen den betroffenen Kantonen erwogen werden.

Voraussetzung einer zwölfmonatigen Wartefrist (Art. 85b Abs. 3 lit. B E-AIG)

Auch dieses Bewilligungskriterium ist unseres Erachtens zu streng. Ein Kantonswechsel sollte unter Umständen auch früher möglich sein, zumal die rechtliche Interpretation des unpräzisen Begriffs der «Unzumutbarkeit» des Verbleibs im bisherigen Wohnkanton aufgrund des Arbeitswegs oder der Arbeitszeiten (aufgrund derer ein Kantonswechsel bereits vor Ablauf von 12 Monaten bewilligt werden kann) einen willkürlichen Spielraum eröffnet.

Das SRK befürwortet über die vorgeschlagenen positiven Änderungen, die es begrüsst, hinaus noch weitere Massnahmen für die Besserstellung von vorläufig aufgenommenen Menschen: So wünscht es sich für diese Gruppe einen gleichberechtigten Rechtsanspruch auf den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Massnahmen der Berufsbildung. Das SRK unterstützt und teilt in diesem Sinne auch die Vorschläge der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), in dessen Vorstand es mitarbeitet, und die sich bereits 2017 für eine nachhaltige Integration von anerkannten und auch vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt ausgesprochen hat.

*Das SRK unterstützt zudem den Vorschlag der SFH zur Änderung von Art. 85b Abs.5 E-AIG wie folgt: «Der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen richtet sich nach Artikel 37 **Absatz 3 (statt 2).**»*

Bezeichnung vorläufige Aufnahme

Das SRK bedauert, dass das EJPD an der Bezeichnung der «Vorläufigen Aufnahme» festhält, obwohl dieser Begriff für die tatsächliche Aufenthaltssituation der betroffenen Personen in der Schweiz nicht adäquat ist. Dies, obwohl das EJPD im erläuternden Bericht (S. 4) zur aktuellen Vernehmlassung selber darauf hinweist, dass der Begriff insbesondere bei Arbeitgebern zu einem den vorläufig aufgenommenen Personen zum Nachteil gereichenden Missverständnis führen kann. Im Bericht wird erläutert, dass vorläufig aufgenommene Personen vorübergehend in der Schweiz bleiben können, «solange der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zumutbar oder nicht zulässig ist. Die grosse Mehrheit dieser Personen verbleibt allerdings dauerhaft in der Schweiz, weil die Gründe für die Anordnung der vorläufigen Aufnahme weiterhin bestehen (z.B. Bürgerkriegssituation im Herkunftsland). Es hat sich gezeigt,



dass viele Arbeitgeber zu wenig über diesen Status informiert sind und die Stellensuche für die Betroffenen deswegen erschwert wird. So gehen manche potentielle Arbeitgeber davon aus, dass sich diese Personen generell nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten oder sie grundsätzlich gar nicht erwerbstätig sein dürfen. Dies kann zu einer Zurückhaltung der Arbeitgeber führen, die die Erreichung des Ziels einer Senkung der Sozialhilfeabhängigkeit schmälert.» Das SRK vermutet, dass die Bezeichnung des Status «Vorläufige Aufnahme» sich missverständlich und somit negativ auf die Motivation von Arbeitgebenden auswirkt, vorläufig aufgenommene Personen einzustellen und ihnen somit eine Chance auf eine nachhaltigere Arbeitsmarktintegration zu geben.

Das SRK würde es grundsätzlich sehr begrüßen, wenn ein Schutzstatus eingeführt würde, welcher in seinem Namen selbst die Schutzberechtigung der betroffenen Personen positiv zum Ausdruck bringt und nicht nur auf die Unmöglichkeit des Wegweisungsvollzugs verweist, wie dies mit der «Vorläufigen Aufnahme» assoziiert werden kann.

Familiennachzug

Das SRK, dem aufgrund der eigenen Erfahrungen aus seiner praktischen Integrationsarbeit das Recht auf Familienleben sehr am Herzen liegt, bedauert es, dass beim Familiennachzug keine Erleichterungen vorgesehen sind, dies insbesondere auch nicht bei der dreijährigen Wartefrist. Die Integration in eine Familie ist nachweislich ein wichtiger Faktor für die (psychische) Gesundheit, Stabilität und einen erfolgreichen Integrationsprozess in der Aufnahmegesellschaft. Deshalb regt das SRK an, die Regelung des Familiennachzugs bei vorläufig aufgenommenen Personen demjenigen von nach dem Asylgesetz anerkannten Flüchtlingen anzugleichen. Genau wie Flüchtlinge auch wurden viele vorläufig Aufgenommene (z.B. die aus Bürgerkriegen Geflüchteten) unfreiwillig von ihrer Familie getrennt. Sie verfügen in der Regel während lang andauernder und unbestimmter Zeit nicht über die Chance, ihr Familienleben an einem anderen Ort fortzuführen. Die im Gesetz enthaltenen Einschränkungen des Familiennachzugs (dreijährige Wartefrist und finanzielle Voraussetzungen, die schwer zu erfüllen sind) erschweren unverhältnismässig oder verunmöglichen das Recht der Betroffenen auf Ausübung des Rechts auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK).

Das SRK spricht sich daher für eine grundsätzliche Erleichterung des Familiennachzugs für vorläufig Aufgenommene aus.

Wir danken für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anliegen und grüssen freundlich

Schweizerisches Rotes Kreuz

Markus Mader
Direktor



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Elektronisch (pdf und Word) an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 22. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der genannten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP lehnt jene Teile der Vorlage ab, welche die Hürden für die Arbeitsintegration der vorläufig Aufgenommenen senken will, da sie auch die zugrundeliegende Motion 18.3002 ablehnte. Die vorläufige Aufnahme stellt eben gerade kein Bleiberecht dar; eine schnellere Integration untergräbt diesen Grundsatz. Den übrigen Teil der Vorlage, welche die Umsetzung der Motion 15.3953 betrifft und die Reise und die Heimat- oder Herkunftsstaaten für vorläufig Aufgenommene untersagt, begrüsst die SVP.

Schweiz nicht attraktiver machen für Wirtschaftsflüchtlinge

Die SVP-Fraktion lehnte die Motion 18.3002 bereits in der parlamentarischen Beratung einstimmig ab. Die dabei geäusserten Vorbehalte gelten nach wie vor. Der Status der vorläufigen Aufnahme wurde geschaffen, weil eben gerade kein Bleiberecht ausgesprochen werden soll, sondern die vorübergehende Unmöglichkeit, Unzumutbarkeit oder Unzulässigkeit der Rückschaffung überbrückt werden muss. Eine Erleichterung der Arbeitsmarktintegration für vorläufig Aufgenommene untergräbt den Sinn und Geist dieses Status. Darüber hinaus belohnt es Wirtschaftsmigranten, die eben gerade kein Anrecht auf Asyl haben, mit ihrer eigentlichen Zielsetzung, einem besseren Leben im wohlhabenden Europa und macht die Schweiz als potenzielles Zielland damit attraktiver.

Unzumutbarkeit der Rückkehr kritisch hinterfragen

Aus Sicht der SVP gilt es vielmehr, die Kriterien für die Unzumutbarkeit der Rückschaffung kritisch zu hinterfragen. Haben vorläufig Aufgenommene beispielsweise minderjährige Kinder, so vergleichen die Behörden bzw. Gerichte bei der Beurteilung der Zumutbarkeit der Rückkehr die Entwicklungschancen im Heimat- oder Herkunftsland unsinnigerweise mit jenen in der Schweiz; ein Vergleich, dem wahrscheinlich manch westliche Industrienation nicht standhalten könnte. Darüber hin-

aus sind die Bundesbehörden gehalten, mit Hochdruck neue Rückübernahmeabkommen mit den Herkunftsstaaten der vorläufig Aufgenommenen auszuhandeln, statt vor der heutigen Alltagssituation zu kapitulieren.

Sozialhilfeabhängigkeit bei Kantonswechsel präzisieren

Art. 85b Abs. 3 lit. a E-AIG sieht vor, einen Kantonswechsel zu bewilligen, sofern eine vorläufig aufgenommene Person «weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen bezieht». Aus Sicht der SVP ist diese Bestimmung dahingehend zu präzisieren, dass nicht nur auf die Situation zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs abgestützt wird, sondern auch geprüft wird, ob beispielsweise aufgrund höherer Lebenshaltungskosten im Zielkanton ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen entstehen könnte.

Reiseverbot in Heimat- oder Herkunftsstaat besser geregelt

Den Bestimmungen, welche die Umsetzung der Motion 15.3953 betreffen, kann die SVP im Grundsatz zustimmen. Es ist richtig und notwendig, vorläufig Aufgenommenen Personen sowie Schutzbedürftigen die Reise in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu untersagen, sofern diese nicht der Vorbereitung der Rückkehr dient, bzw. für Asylsuchende keine Ausnahmen vorzusehen. Hinsichtlich des Vorliegens besonderer persönlicher Gründe für Reisebewilligungen für Drittstaaten (Art. 59e Abs. 3 E-AIG) fordert die SVP vom Bundesrat bei der Umsetzung eine wesentlich härtere Gangart als im Vorentwurf für die Änderung Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) vorgeschlagen wurden. Wir verweisen hierzu auf unsere Vernehmlassungsantwort vom 22. August 2019.

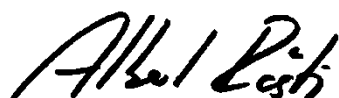
Härtere Konsequenzen bei Missachtung des Reiseverbots

Aus Sicht der SVP gilt es, die Missachtung eines Reiseverbots stärker zu sanktionieren. Wir fordern daher, die in Art. 83 Abs. 9^{bis} und 9^{ter} sowie Ar. 122d E-AIG vorgeschlagenen Fristen von drei Jahren auf mindestens fünf Jahre auszudehnen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Albert Rösti
Nationalrat

Der Generalsekretär



Emanuel Waeber

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

DFJP
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral
Berne

vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, le 19 novembre 2019

**Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) : restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire
Consultation.**

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions de nous permettre d'exprimer notre avis sur ce projet de modification de la LEI et c'est volontiers que nous vous le faisons parvenir.

Travail.Suisse tient en particulier ici à examiner ce projet au regard de l'impact qu'il peut avoir sur l'intégration sociale et professionnelle des personnes concernées. À cet effet, il est essentiel d'observer la systématique globale du projet et sa cohérence en termes de buts poursuivis et des moyens pour les atteindre.

1. Considérations générales

1.1 Systématique générale du projet

Pour que le nouvel Agenda Intégration suisse (AIS) et la politique migratoire visant à renforcer le potentiel de main-d'œuvre indigène dont font partie les personnes admises provisoirement et celles reconnues comme réfugiées (R/AP) puissent être effectifs, il est nécessaire de mettre en place un dispositif légal qui concrétise des mesures renforçant l'intégration sociale et professionnelle. L'AIS a en effet pour but d'améliorer l'intégration sociale et professionnelle des R/AP. Comme le décrit

le rapport explicatif du projet, l'objectif de l'AIS est d'intégrer plus rapidement et plus durablement les personnes qui séjournent légalement en Suisse et qui y resteront à long terme. L'intégration professionnelle contient ici une notion de durabilité qui, pour être appréhendée de façon claire, doit pouvoir s'accorder au mieux avec la réalité du contexte social et économique actuel. Or, il apparaît dans le présent projet de révision de la LEI que non seulement ce contexte est sous-estimé, mais aussi que plusieurs faits ne sont pas pris en considération dans l'examen des mesures pouvant faciliter l'intégration. Les objectifs visés par la partie du projet interdisant toute mobilité extérieure à la Suisse (motion Pfister) entrent à plusieurs égards en conflit avec les objectifs de la partie du projet qui vise à faciliter la mobilité professionnelle en Suisse (motion de la CIP-E).

1.2 Restrictions sur le marché du travail

Dans l'observation du contexte social et économique actuel, il est notamment nécessaire de prendre en considération l'attitude des employeurs vis-à-vis des R/AP et leur perception de ce groupe de travailleuses et travailleurs. Pour l'heure, la plupart des employeurs ont encore des réticences à engager des R/AP et n'y voient pas toujours un intérêt. Même si des processus de sensibilisation auprès des employeurs existent depuis quelques temps, ils ne sont pas encore suffisants et sont voués à devoir constamment se renouveler au fil des années. Par ailleurs, lorsque des R/AP trouvent un emploi, les conditions de salaire ne leur permettent pas toujours de sortir complètement de l'aide sociale. Leur intégration professionnelle se fait souvent de manière progressive et n'est pas à l'abri d'une certaine précarité sociale et économique.

Dans ce contexte décrit brièvement, il faut donc éviter de rendre encore plus négative l'image des R/AP auprès des employeurs qui pourraient mal percevoir des limitations supplémentaires liées au statut. En effet, même si une travailleuse ou un travailleur fait preuve d'une excellente intégration professionnelle, les interdictions de voyager en dehors de la Suisse et les sanctions qui s'ensuivent peuvent mettre fin à l'admission provisoire et précéder le maintien d'un poste de travail. Cette épée de Damoclès tendue au-dessus de la tête des travailleuses et travailleurs ne sert pas la cause de l'intégration. De plus, le fait de ne pas pouvoir voyager en dehors de la Suisse a pour conséquence de limiter le choix de la profession exercée et de cantonner à certains types de professions ou à certaines tâches au sein de l'entreprise les titulaires d'une admission provisoire ou d'un statut de protection. Ces situations favorisent une forme de stigmatisation liée à ces statuts et n'aident pas à la lutte contre les discriminations au travail.

1.3 L'intégration sociale et le discours politique impactent l'intégration professionnelle

Un des faits les plus importants qui est omis dans ce projet de révision est qu'il est difficile, voire impossible de concilier des buts profondément antagonistes. En effet, il n'est pas cohérent de vouloir promouvoir l'intégration d'un côté et, de l'autre, de pénaliser les relations sociales et familiales qui permettent cette

intégration. Il n'est pas non plus logique d'articuler un discours politique qui valorise auprès des employeurs l'intégration d'un certain groupe de travailleuses et travailleurs, mais qui en même temps stigmatise le statut de ce même groupe.

L'interdiction de voyager dans son Etat d'origine ou de provenance dans certains cas particuliers et l'interdiction plus large de voyager dans n'importe quel autre Etat ont des effets contre-productifs sur l'intégration et le sentiment d'intégration. Ces interdictions réduisent les interactions possibles entre les membres d'une même famille se trouvant dans différents pays (voir système Dublin). Elles peuvent également discriminer dans la vie sociale, professionnelle et éducative, comme cela se produirait lors de sorties scolaires à l'étranger où un élève empêché de voyager se retrouverait mis à l'écart du groupe. Ces interdictions interviennent alors même que, en vertu du droit actuel, il n'existe pas de droit pour se rendre à l'étranger et qu'il faut dans tous les cas une autorisation de la part du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Ceci pose donc la question de l'intérêt d'une telle restriction légale et questionne le fondement même du droit. En effet, à quel intérêt public répondrait une telle volonté d'interdire systématiquement ce qu'il est déjà possible de réguler au cas par cas, mais en tenant compte des droits fondamentaux et des situations humanitaires graves ?

En outre, l'idée de considérer que l'autorisation d'un voyage à l'étranger doit servir avant tout à préparer un retour dans le pays d'origine ou de provenance sous-tend l'idée que la seule issue possible des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger est le renvoi et non l'intégration durable. Dans ce cas, la volonté d'intégrer et de s'intégrer se retrouve constamment en conflit avec la survenance possible d'un renvoi ou retour exigé dans le pays d'origine ou de provenance. Cette dichotomie de la pensée génère des incohérences factuelles. Par exemple, après un certain nombre d'années, un retour dans le pays d'origine ou de provenance peut être vécu comme un nouveau déracinement qui porte atteinte à la vie sociale et à la santé psychique. De même, l'absence de perspectives à long terme et le sentiment d'être placé sur un « siège éjectable » peut saper la motivation des personnes à intégrer et les objectifs de l'AS (ou d'autres projets ayant la même visée).

1.4 L'appellation « provisoire » peut et doit être modifiée

Si la nouvelle réglementation vise à améliorer les conditions favorisant l'intégration et l'indépendance financière, il faut également modifier l'appellation d' « admission provisoire ». En effet, tous les experts s'accordent pour dire que cette appellation pose problème aux yeux de l'intégration professionnelle. Un changement d'appellation ne créera dès lors pas de confusion, mais augmentera les chances de bénéficier d'un contrat de travail à durée indéterminée. Comme le préconisent certaines organisations, il serait possible d'opter pour une autre terminologie, comme par exemple « protection humanitaire » ou « admission humanitaire ». Par ailleurs, il serait également souhaitable de renforcer légalement les possibilités pour les admis provisoires d'obtenir une autorisation de séjour (permis B). Dans la pratique, il est toujours difficile d'obtenir un tel statut.

1.5 Création de sans-papiers

Selon l'article 83, al. 9 LEI, l'admission provisoire prend fin si l'intéressé s'est rendu sans autorisation dans son Etat d'origine ou de provenance et aucune nouvelle admission ne lui est octroyée pendant une durée de trois ans. Cette situation implique que la personne reste en Suisse sans statut légal, puisqu'elle ne peut pas être renvoyée (en raison d'un besoin de protection) et vit de manière précaire avec l'aide d'urgence. Comme l'indique le rapport explicatif du projet (voir p.13 du rapport) : « Si des obstacles à l'exécution du renvoi subsistent, la personne concernée restera donc en Suisse sans statut relevant du droit des étrangers ». À l'heure où la situation des sans-papiers est largement critiquée – non seulement au regard de leur précarité sociale, mais également au regard des effets produits sur le marché du travail – il apparaît incompréhensible qu'on puisse favoriser un mécanisme légal qui « fabrique » des sans-papiers. Par ailleurs, selon le postulat 18.3381 intitulé « pour un examen global de la problématique des sans-papiers » adopté par le Parlement, l'objectif est d'examiner la situation globale des sans-papiers pour tenter de l'améliorer. Il est donc contradiction d'une part d'instaurer un système légal créant des sans-papiers et de l'autre de chercher à améliorer leur condition.

1.6 Double peine et amende dans les situations de contrainte

À la lecture du projet de loi, il apparaît que si la personne peut rendre vraisemblable qu'elle s'est vue contrainte de se rendre dans son Etat d'origine ou de provenance, par exemple pour rendre visite à ses parents gravement malades, alors l'admission provisoire ne prend pas fin (art. 84, al.4, let.c LEI). Néanmoins, elle sera punie d'une amende (art. 120, al.1, let. h LEI). La logique de cette systématique démontre une volonté de sanctionner les situations de contraintes comme en cas de grave maladie ou de décès d'un membre de la famille. De même, il s'avère que si la personne séjourne moins de deux mois sans autorisation dans un Etat autre que son pays d'origine ou de provenance (art. 84, al. 4, let. d LEI), elle ne perd pas son admission provisoire, mais est puni d'une amende (art. 120, al. 1, let. h LEI). Ces situations de sanctions s'avèrent problématiques, dans la mesure où la précarité financière sera aggravée. Par ailleurs, dans les cas où il y a perte de l'admission provisoire cumulée avec l'impossibilité d'exécuter le renvoi, l'aide d'urgence et l'instauration d'une peine pécuniaire, la situation devient ingérable.

2. Commentaires par article de la LEI (restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire)

2.1 Art. 85b al. 3 let. a

L'article 85b al. 3 let. a devrait être supprimé, car l'accumulation de deux conditions – celle de l'indépendance à l'aide sociale et de la durée des rapports de

travail – est trop contraignante. Le plus important est de permettre à une personne qui a un travail de pouvoir l'exercer dans les meilleures conditions possibles. Si le salaire ne permet pas de sortir complètement de l'aide sociale, alors il faut permettre à cette personne de maintenir son emploi, plutôt que de lui mettre des obstacles au niveau de la mobilité.

Par ailleurs l'article 85b al. 3 let. a pose une double condition d'indépendance à l'aide sociale à la fois pour la personne concernée, mais aussi pour les membres de sa famille. Il faudrait supprimer « pour les membres de sa famille ».

Alternativement, si la let. a de ce même article ne devait pas être supprimée, il faudrait alors remplacer le « et » qui sépare les deux conditions par un « ou », car la contrainte est trop élevée pour permettre d'atteindre efficacement l'objectif de faciliter l'intégration professionnelle. Le but de la loi étant de faciliter l'intégration professionnelle et non pas d'exiger que la personne soit déjà complètement intégrée, il serait logique de procéder de la sorte.

2.2 Art. 120, al. 1, let. h

Il faudrait rajouter à la let. h qui déclare « [qu'] est puni d'une amende quiconque, intentionnellement ou par négligence se rend sans autorisation à l'étranger » la mention finale : « *à moins qu'il rende vraisemblable qu'il était contraint de le faire* » comme cela est indiqué à l'art. 84, al. 4 let. c et à l'art. 79, let. e. Dans le cas contraire, on pourrait se retrouver dans des situations où le voyage est justifié, mais le paiement d'une amende resterait nécessaire.

En vous remerciant de prendre en considération notre avis, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs, nos salutations distinguées.

Travail.Suisse



Adrian Wüthrich
Président



Hélène Agbémégnah
Responsable du dossier politique de
migration et questions juridiques

UNHCR-Stellungnahme

**zu den Änderungen des Bundesgesetzes
über die Ausländerinnen und Ausländer
und über die Integration (AIG)**

**Einschränkungen für Reisen ins Ausland
und Anpassungen des Status der
vorläufigen Aufnahme**

November 2019

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	3
2.	Position von UNHCR zur „Vorläufigen Aufnahme“	4
3.	Zum Reiseverbot	7
3.1.	Gegenwärtige Rechtslage und Praxis	7
3.2.	Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene (Art. 59e E-AIG)	8
3.3.	Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG)	13
3.4.	Reiseverbot für Asylsuchende	15
3.5.	Reiseverbot für vorübergehend Schutzbedürftige	16
4.	Änderungen zu Reisedokumenten und Rückreisevisa	16
5.	Sanktionsmöglichkeiten	18
5.1.	Erlöschen der vorläufigen Aufnahme	18
5.2.	Sperrfrist	20
5.3.	Busse und Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa	22
5.4.	Erlöschen des vorübergehenden Schutzes und Sperrfrist	22
6.	Kantonswechsel	23
6.1.	Vorläufig aufgenommene Personen	23
6.2.	Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge	25
7.	Erwerbsmöglichkeiten von Flüchtlingen	26

1. Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des am 21. August 2019 eingeleiteten Vernehmlassungsverfahrens zur vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Stellung zu nehmen. Ziel dieser Änderung ist die Umsetzung der Motionen 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) und 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» von Nationalrat Gerhard Pfister.

UNHCR hatte bereits in vergangenen Stellungnahmen betont, dass vorläufig aufgenommene Personen mehrheitlich mit Konventionsflüchtlingen vergleichbaren Schutzbedarf haben und entsprechend einen positiven Schutzstatus erhalten sollten. UNHCR unterstütze daher die Bestrebungen, die vorläufige Aufnahme zu reformieren.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird jedoch weder eine der vom Bundesrat im Jahr 2016 vorgestellten Varianten für die Reform der vorläufigen Aufnahme angestrebt noch der Auftrag der Motion 18.3002 der SPK-S umgesetzt. Der Vorschlag enthält lediglich einige wenige begrüssenswerte Verbesserungen, namentlich die Festschreibung des Anspruchs auf Kantonswechsel sowie die Erweiterung der Gründe für einen Kantonswechsels. Diese sind jedoch äusserst eng gefasst, so dass nur eine beschränkte Zahl von Personen davon profitieren wird. Weder wird eine weniger missverständliche Bezeichnung für die vorläufige Aufnahme eingeführt noch die Arbeitsmarktintegration durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in anderen Kantonen wesentlich erleichtert, wie dies in den Diskussionen mit Fachleuten als Minimalansatz vorgeschlagen worden war.

Dagegen enthält der Entwurf wesentliche Beschränkungen des menschenrechtlich geschützten Rechts auf Bewegungsfreiheit, welche zudem zu Einschnitten in andere Rechte wie das Recht auf Familieneinheit, oder das Kindeswohl führen können. So sollen Reisen in Staaten, die weder Heimat- noch Herkunftsland sind, in Zukunft grundsätzlich verboten werden. Bedenklich ist überdies das ausnahmslose Verbot von Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Zwar kann ein Verbot von Heimatreisen grundsätzlich gerechtfertigt sein, zumal sie ein Indiz dafür sein können, dass Schutzbedarf fälschlich anerkannt wurde oder zwischenzeitlich nicht mehr besteht. Jedoch muss eine Abwägung der betroffenen Rechte und Interessen im Einzelfall, namentlich bei besonders gelagerten Ausnahmefällen, weiterhin möglich sein. Die zur Durchsetzung des Reiseverbotes vorgeschlagenen Sanktionen gehen zudem so weit, dass sie zu Verletzung des Refoulement-Verbotes, d.h. zwingendem Völkerrecht, führen können.

UNHCR legt daher – auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats¹ – die folgenden Empfehlungen zu den vorliegenden Gesetzesentwürfen vor. UNHCR hofft, dass diese im weiteren Prozess berücksichtigt werden und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

2. Position von UNHCR zur „Vorläufigen Aufnahme“

Die vorliegenden Gesetzesänderungen betreffen vorwiegend Status und Rechte, namentlich die Reise- und Bewegungsfreiheit, vorläufig aufgenommener Personen. Dies sind zu meist Personen, welche von der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden, denen bei einer Rückkehr in den Herkunftsstaat jedoch schwerwiegende Gefahren drohen, zu meist weil sie aus Gebieten fliehen, die von Krieg oder Gewalt betroffen sind.

Wie von UNHCR wiederholt dargelegt, erfüllen viele die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK).² Auch in vielen europäischen Staaten erhalten eine weitaus grössere Anzahl dieser Personen Flüchtlingsstatus. Jedenfalls sind diese Personen international schutzbedürftig und fallen unter das Mandat von UNHCR.³

Der Schutzbedarf dieser Personen ist in der Regel derselben Art und Dauer, wie jener von Konventionsflüchtlingen. Konflikte wie jene in Afghanistan, Somalia oder Syrien – von wo die meisten in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen stammen⁴ – zeigen, dass Konflikt- und Gewaltsituationen häufig viele Jahre oder Jahrzehnte andauern. Die Schutzbedürftigen bleiben deshalb längerfristig im Aufnahmeland, unabhängig davon, ob sie vor Verfolgung oder den allgemeinen Kriegsfolgen geflohen sind.⁵ UNHCR empfiehlt daher diesen Personen, wenn sie schon nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, jedenfalls einen positiven Schutzstatus zu gewähren und ihre Rechtsstellung möglichst an die von Konventionsflüchtlingen anzugleichen.⁶ Dies wird in allen EU- und Schengen-assozierten Staaten

¹ Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950.

² UNHCR: Richtlinien zum Internationalen Schutz Nr. 12: Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten und Gewalt gemäss Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den regionalen Flüchtlingsdefinitionen, 2. Dezember 2016, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/open-docpdf.pdf?reldoc=y&docid=5978a4c04> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

³ UNHCR, Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office, Oktober 2013, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5268c9474.html> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

⁴ Vgl. EJPD, SEM, Asylstatistik 3. Quartal 2019, S. 9: Der grösste Anteil der vorläufig aufgenommenen Personen stammt aus Afghanistan, gefolgt von Eritrea, Syrien und Somalia.

⁵ Ibid, S. 9: Gemäss Asylstatistik des SEM (Fussnote 4) halten sich über ein Drittel der vorläufig aufgenommenen Personen bereits seit mehr als sieben Jahren in der Schweiz auf. Die Aufenthaltsdauer über sieben Jahre wird nicht weiter differenziert.

⁶ UNHCR Fact Sheet, Vorläufige Aufnahme ersetzen, September 2017, abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/09/CH_Fact-Sheet-UNHCR-vorl%C3%A4ufige-Aufnahme.pdf [zuletzt besucht am 20.11.2019]; vgl. auch UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection

mit der Ausnahme der Schweiz und Liechtenstein so gehandhabt.⁷

UNHCR unterstützte daher nachdrücklich die Bestrebungen von Bundesrat und Parlament, die vorläufige Aufnahme durch einen positiven Schutzstatus zu ersetzen. Wie UNHCR in seinem Factsheet „Vorläufige Aufnahme ersetzen“ von September 2017⁸ festgehalten hat, liegt dies im Interesse der Schutzbedürftigen und der Schweizer Gesellschaft, da dadurch der Weg zu einer erfolgreichen Integration und die Unabhängigkeit von der Sozialhilfe wesentlich erleichtert wird. Damit würde die Schweiz auch dem Auftrag in Art. 113 AsylG Folge leisten, wonach der Bund sich an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik auf internationaler Ebene sowie an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland beteiligen soll.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung werden die positiven Bestrebungen nicht bzw. nur ungenügend weiterverfolgt. Im Gegenteil sind in einigen Bereichen Verschlechterungen vorgesehen. UNHCR bedauert, dass keine der drei im Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016⁹ aufgezeigten Varianten für die Reform der vorläufigen Aufnahme aufgenommen wurde und zwar obwohl der Bundesrat im Bericht die Variante 2 – die Schaffung eines neuen Status der Schutzgewährung – favorisiert hatte. Leider wurde diese Variante vom Parlament in der Folge abgelehnt.¹⁰ So fordert die SPK-S in der von Stände- und Nationalrat angenommenen Motion 18.3002 lediglich „punktuelle Anpassungen“ der vorläufigen Aufnahme, die Prüfung der Bezeichnung „vorläufige Aufnahme“ sowie Erleichterungen beim Kantonswechsel zwecks Erwerbstätigkeit.

Wie der Bundesrat in seinem Bericht vom 12. Oktober 2016 festgehalten hat¹¹ wird die Bezeichnung „vorläufige Aufnahme“ der Situation der betroffenen Personen nicht gerecht. In der Regel verbleiben die vorläufig Aufgenommenen längerfristig in der Schweiz und bauen hier eine neue Existenz auf. Die Bezeichnung „vorläufig aufgenommen“ löst jedoch

and the content of the protection granted (COM (2009)551, 21 October 2009), abrufbar unter: <https://www.unhcr.org/4c5037f99.pdf> [zuletzt besucht am 20.11.2019], S. 9.

⁷ Vgl. Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), 20. Dezember 2011, ABl. L 337; Dezember 2011, S. 9-26, in der Folge „Qualifikationsrichtlinie“, Präambel, Erwägungsgrund 33.

⁸ UNHCR Fact Sheet, Vorläufige Aufnahme ersetzen (Fussnote 6).

⁹ Vgl. Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, Bericht in Erfüllung der Postulate 11.3954 Hodgers „Einschränkung der vorläufigen Aufnahme“ vom 29. September 2011, 13.3844 Romano „Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit“ vom 26. September 2013, 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates „Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit“ vom 14. Februar 2014, 14. Oktober 2016, S. 57.

¹⁰ EJPD, Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme, Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung (in der Folge „Erläuternder Bericht“), S. 4.

¹¹ Bundesrat, Bericht vom 14. Oktober 2016 (Fussnote 9), S. 49.

bei Arbeitgebern oft Missverständnisse bezüglich der Aufenthalts- und damit der möglichen Einsatzdauer aus. Dies erschwert die Integration in den Arbeitsmarkt¹² und läuft den Zielsetzungen der Integrationsagenda¹³ entgegen.

Das Argument, dass eine „neutrale Bezeichnung“ die Verständlichkeit und Abgrenzbarkeit der bestehenden zahlreichen ausländer- und asylrechtlichen Anwesenheitsregelungen erschweren und daher eher zu neuen Missverständnissen als zu einer Vereinfachung führen würde¹⁴, wird im erläuternden Bericht nicht weiter belegt. Es ist zwar begrüßenswert, dass im erläuternden Bericht angeregt wird, Arbeitgeber besser über den Status und die Situation der Betroffenen zu informieren,¹⁵ jedoch fehlen auch diesbezüglich konkrete Vorschläge. Aus dem erläuternden Bericht geht zudem nicht hervor, welche Bezeichnungen gemäss Auftrag der SPK-S¹⁶ effektiv geprüft wurden. UNHCR ist der Auffassung, dass eine solche Prüfung – unter Konsultation verschiedener Akteure im Asylbereich – wichtig wäre.

UNHCR empfiehlt:

- **eine umfassende und am Schutzgedanken orientierte Umsetzung des Flüchtlingsbegriffs der GFK,**
- **die Schaffung eines positiven Schutzstatus für Personen, die aus von Krieg und Gewalt betroffenen Gebieten fliehen, aber von der Schweiz nicht als Flüchtlinge nach der GFK anerkannt werden,**
- **eine Bezeichnung dieses Status, die der Schutzbedürftigkeit der betroffenen Personen gerecht wird und diese klar widerspiegelt,**
- **eine Angleichung der Rechtsstellung dieser Gruppe von international Schutzbedürftigen an die von Konventionsflüchtlingen.**

¹² Gemäss Asylstatistik des SEM (S. 4, vgl. Fussnote 4) beträgt die Erwerbsquote bei vorläufig Aufgenommenen derzeit lediglich 43,7%, wobei in dieser Zahl auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge miteinbezogen wurden; siehe hierzu umfassend etwa UNHCR, *Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, 2015*, abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/UNHCR-Integrationsstudie_CH_web.pdf [zuletzt besucht am 20.11.2019].

¹³ Vgl. Informationsseite des SEM zur Integrationsagenda, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/integration/integrationsagenda.html> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

¹⁴ Erläuternder Bericht (Fussnote 10), S. 7.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Motion 18.3002 SPK-S „Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme“ vom 18. Januar 2018.

3. Zum Reiseverbot

Die Einführung eines Reiseverbotes durch die vorliegenden Gesetzesänderungen betreffen vorläufig aufgenommene, asylsuchende und schutzbedürftige Personen. Anerkannte Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge fallen demgegenüber unter die im Rahmen der Änderung des AIG vom 14. Dezember 2018 eingeführten gesetzlichen Regelungen¹⁷, welche von UNHCR in seiner Stellungnahme vom August 2019 bereits kommentiert worden sind.¹⁸

3.1. Gegenwärtige Rechtslage und Praxis

Die Reisefreiheit vorläufig aufgenommener Personen ist bereits nach geltendem Recht – unabhängig vom Reiseziel – stark beschränkt. Das SEM erteilt asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen nur bei Vorliegen eines der in Art. 9 Abs. 1 RDV¹⁹ aufgelisteten *Reisegründen* ein Reisedokument und/oder ein Rückreisevisum für eine Auslandsreise. Vorläufig aufgenommenen Personen können darüber hinaus *aus humanitären oder anderen Gründen* und unter Berücksichtigung des Grades der Integration Reisen von höchstens 30 Tagen bewilligt werden (Art. 9 Abs. 4 lit. a i.V.m. Abs. 5 RDV). Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat werden nur in begründeten Fällen *ausnahmsweise* bewilligt (Art. 9 Abs. 6 erster Satz RDV). *Aus anderen Gründen* werden Reisen erst drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme bewilligt, wobei Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat ausgeschlossen sind (Art. 9 Abs. 4 lit. b i.V.m. Abs. 6 zweiter Satz RDV).

UNHCR hatte 2012 bei der Totalrevision der RDV und der damit einhergehenden Aufhebung der erst im März 2010 eingeführten Reisefreiheit für vorläufig aufgenommene Personen diese weitgehenden Beschränkungen bedauert.²⁰

Auch der Bundesrat hält in seinem erläuternden Bericht fest,²¹ dass Auslandsreisen von vorläufig aufgenommenen Personen bereits nach geltendem Recht sehr restriktiv gehand-

¹⁷ Vgl. Art. 59d Abs. 3 E-AIG und Art. 59e Abs. 4 E-AIG.

¹⁸ UNHCR, *Stellungnahme zu den Verordnungsänderungen zur Umsetzung der Änderung vom 14. Dezember 2018 des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme) – Reiseverbote und Videoüberwachung in Bundesasylzentren*, UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein, August 2019, abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/08/CH_2019_UNHCR_Stellungnahme_Reiseverbote_Video%C3%BCberwachung.pdf [zuletzt besucht am 20.11.2019].

¹⁹ SR 143.5 *Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (im Folgenden „RDV“)*, 14. November 2012.

²⁰ UNHCR-Stellungnahme zur Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 20. Januar 2010, März 2012, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/pdfid/5b1f85c64.pdf> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

²¹ Erläuternder Bericht (Fussnote 10), S. 6.

habt werden. Die Zahl vorläufig aufgenommenen Personen in der Schweiz hat sich zwischen 2013 und 2019 von 18'500 auf 37'383 erhöht.²² Dennoch wurden diesem Personenkreis zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 30. Juni 2019 basierend auf Art. 9 Abs. 1 sowie Abs. 4 lit. a RDV lediglich insgesamt 553 Reisepässe und 2'528 einmalige Rückreisevisa in die Schweiz ausgestellt, die meisten (245 Pässe resp. 1'751 Rückreisevisa) aufgrund schwerer Krankheit oder Tod eines Familienangehörigen.²³ Es gibt keine Hinweise darauf, dass es hierbei in relevantem Rahmen zu Missbrauch gekommen wäre. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf für ein weitergehendes Reiseverbot für vorläufig aufgenommene Personen ist daher nicht ersichtlich.

3.2. Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene (Art. 59e E-AIG)

Mit dem neuen Art. 59e E-AIG sollen vorläufig aufgenommenen Personen Auslandsreisen im Allgemeinen grundsätzlich untersagt werden (Abs. 1). Eine Reise in einen Staat, der nicht Heimat- oder Herkunftsland ist, kann ausnahmsweise bewilligt werden, wenn „besondere persönliche Gründe“ vorliegen. Diese Gründe sollen laut Art. 59e Abs. 3 E-AIG noch auf Verordnungsstufe definiert werden, wobei die heute bestehenden Reisegründe in Art. 9 RDV einer „kritischen Prüfung unterzogen“ werden sollen. Bei Staaten, für die ein Reiseverbot nach Art. 59c Abs. 1 zweiter Satz E-AIG²⁴ besteht, sind «wichtige Gründe» erforderlich.

Der vorliegende Gesetzesentwurf mit einem als Regel ausgestalteten Reiseverbot ist völker- und verfassungsrechtlich bedenklich. Das Recht jeder Person auf Reisefreiheit gilt als Bestandteil des Menschenrechts auf Bewegungsfreiheit,²⁵ das unter anderem im von der Schweiz ratifizierten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte („UNO-Pakt II“) garantiert wird.²⁶ Der hier einschlägige Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II sieht vor, dass es jedermann – also ungeachtet seines Aufenthaltsstaus – freisteht, jedes Land einschliesslich seines eigenen zu verlassen. Dabei betont der UNO-Menschenrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 27 ausdrücklich, dass die Freiheit, ein Land zu verlassen nicht von irgendeinem spezifischen Grund oder der geplanten Dauer abhän-

²² Asylstatistik total – Stand ZEMIS vom 30. September 2019, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

²³ SEM, Statistik „Entscheidung nach Dokumenttyp und Ausländerstatus vom 01.01.2013 bis 30.06.2019, Stand ISR vom 28.10.2019“.

²⁴ Vgl. hierzu UNHCR-Stellungnahme vom August 2019 (Fussnote 18).

²⁵ Vgl. dazu etwa Kälin/Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*. 3. Auflage (2013), S. 577ff.

²⁶ SR 0.103.2, von der Bundesversammlung genehmigt am 13. Dezember 1991, in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992.

gig gemacht werden darf, und permanentes Verlassen ebenso wie kurzfristige Reisen umfasst.²⁷ Spezifisch hervorgehoben wird im Übrigen, dass das Recht der betroffenen Person, das Reiseland auszuwählen, Teil der rechtlichen Garantie ist.²⁸ Schliesslich wird festgehalten, dass das Recht, ein Land zu verlassen, auch das Recht auf einen Reisepass mit einschliesst.²⁹ Gemäss Art. 12 Abs. 3 UNO-Pakt II darf die Reisefreiheit nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit, der öffentlichen Sittlichkeit oder der Rechte und Freiheiten anderer notwendig ist und die Einschränkungen mit den übrigen im UNO-Pakt II anerkannten Rechten vereinbar sind.

Die Bewegungsfreiheit ist nicht nur völkerrechtlich garantiert, sondern auch als Grundrecht in der Bundesverfassung verankert. Art. 10 Abs. 2 BV hält fest, dass jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit hat, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit, hierzu gehört auch die Reisefreiheit. Auch Grundrechte können nur unter bestimmten Voraussetzungen und im Einzelfall beschränkt werden. Art. 36 BV sieht vor, dass Einschränkungen von Grundrechten einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, durch ein öffentliches Interesse oder den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt sowie verhältnismässig sein müssen. Zudem ist der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar.

Die soeben genannten Voraussetzungen für einen völker- und verfassungsrechtlich zulässigen Eingriff in die Reisefreiheit werden vom vorliegenden Gesetzesentwurf nicht erfüllt. Wie UNHCR bereits in seiner Stellungnahme zur Totalrevision der RDV festgehalten hat, wird mit der Festschreibung eines *als Regelfall ausgestalteten Reiseverbots* das Regel-Ausnahme-Verhältnis umgekehrt, indem das Verbot eines Grundrechts zur Regel und dessen Gewährleistung zur Ausnahme gemacht wird. Damit werden verschiedene Menschen- und Grundrechte von vornherein ausgehebelt und nur in Ausnahmefällen gewährleistet, was mit der Systematik des Menschen- bzw. Grundrechtsschutzes nicht vereinbar ist. Namentlich müssen Eingriffe in Menschen- und Grundrechte quantitativ und qualitativ *im Einzelfall* gerechtfertigt sein.³⁰

²⁷ UNO-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 1. November 1999, Para 8: "Freedom to leave the territory of a State may not be made dependent on any specific purpose or on the period of time the individual chooses to stay outside the country. Thus, travelling abroad is covered as well as departure for permanent emigration. Likewise, the right of the individual to determine the State of destination is part of the legal guarantee."

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, Para 9: "Since international travel usually requires appropriate documents, in particular a passport, the right to leave a country must include the right to obtain the necessary travel documents."

³⁰ UNHCR-Stellungnahme, März 2012 (Fussnote 20), Abs. 21; vgl. Auch Müller, Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, S. 642, Rz. 55; Der bei der Totalrevision der RDV vom 20. Januar 2010 zunächst vorgesehene Passus «Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen dürfen nicht in das Ausland reisen» wurde damals wieder aus der Endfassung gestrichen.

Vorliegend wurde im erläuternden Bericht keine nähere Begründung für die Einführung eines Reiseverbots als Regelfall genannt. Ein solches wurde auch in den der Gesetzesänderung zugrunde liegenden Motionen nicht gefordert. Empirische Daten zu allfälligen Missbrauchsfällen fehlen. Das Ziel der vorliegenden Gesetzesänderung, bestimmte, allenfalls missbräuchliche Auslandsreisen im Einzelfall zu unterbinden (und nicht Auslandsreisen *per se* zu verbieten) wird bereits durch die geltenden Vorschriften genügend umgesetzt. Sollten weitere Änderungen für notwendig erachtet werden, muss entsprechend ein anderer Ansatz gefunden werden. Namentlich müssen Auslandsreisen grundsätzlich erlaubt sein und nur in individuellen Ausnahmefällen – beispielsweise zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – untersagt werden.

Dies würde auch der europäischen Regelung für Personen mit subsidiärem Schutzstatus entsprechen. Die Totalrevision der RDV, mit der die 2010 eingeführte Reisefreiheit für vorläufig aufgenommene Personen wieder rückgängig gemacht wurde, begründete dies zwar unter anderem mit der restriktiven Rechtslage in EU-Staaten und den übrigen an Schengen assoziierten Staaten.³¹ Tatsächlich verliefen die Entwicklungen auf europäischer Ebene gegenläufig. Subsidiär Schutzberechtigten wurden mit der Neufassung der Qualifikationsrichtlinie im Jahr 2011 erheblich weitergehende, an die GFK angegliche Rechte gewährt. So bestimmt Art. 25 Abs. 2 der Qualifikationsrichtlinie, dass die Mitgliedstaaten Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und die keinen nationalen Pass erhalten können, Dokumente für Reisen ausserhalb ihres Hoheitsgebiets ausstellen, es sei denn dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen. Diese Formulierung entspricht in etwa Art. 28 GFK, wonach Flüchtlinge grundsätzlich einen Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises haben, vorausgesetzt, dass keine zwingenden Gründe der Staatssicherheit oder öffentlichen Ordnung entgegenstehen.³²

Wie der UNO-Menschenrechtsausschuss festgehalten hat, steht die Bewegungsfreiheit ausserdem im engen Zusammenhang mit der Ausübung anderer Konventionsrechte.³³ Dazu gehört unter anderen das Recht auf Privat- und Familienleben, welches neben Art. 17 UNO-Pakt II auch in Art. 8 EMRK verankert ist. Es wird auch von Art. 13 Abs. 1 BV garantiert. Viele vorläufig aufgenommene Personen haben Verwandte und Freunde, die in

³¹ EJPD, BFM (heute SEM), Erläuterungen zur Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 20. Januar 2010, abrufbar unter: https://www.sem.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/totalrev_rdv/ber2-d.pdf [zuletzt besucht am 20.11.2019], S. 9.

³² In diesem Zusammenhang sei auf den Anhang der GFK verwiesen, der in Paragraph 4 präzisiert: «Ausser in besonderen oder aussergewöhnlichen Fällen ist der Ausweis für möglichst viele Staaten auszustellen.»

³³ UNO-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung, Nr. 27 (Fussnote 27), Para 1.

anderen Staaten leben und nicht unbedingt die Möglichkeit haben, in die Schweiz zu reisen. Hierzu gehören häufig auch enge Familienmitglieder bzw. sogar Angehörige der Kernfamilie, die angesichts der strengen rechtlichen Rahmenbedingungen kaum eine Möglichkeit zur Familienzusammenführung haben.³⁴ Familiäre Beziehungen, einschliesslich völkerrechtlich besonders geschützte Eltern-Kind-Beziehungen, können so oft nur durch Besuche oder Treffen im Heimat- oder Herkunftsland oder in Drittstaaten aufrecht erhalten werden. Weiterhin tragen solche Besuche zur psychischen Gesundheit der vorläufig Aufgenommenen bei, insbesondere, wenn sie aufgrund ihrer Fluchterfahrung oder ihrer prekären Situation in der Schweiz mit psychischen Problemen zu kämpfen haben. Mit der Einführung weiterer Restriktionen würde den Betroffenen die Zusammenkunft mit Familienmitgliedern jedes Verwandtschaftsgrades unverhältnismässig erschwert.

Sind Kinder direkt oder indirekt vom Reiseverbot betroffen, ist ihr besonderes Schutzbedürfnis zu berücksichtigen. Gemäss Art. 10 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK) hat ein Kindes, dessen Eltern ihren Aufenthalt in verschiedenen Staaten haben, das Recht, *regelmässige persönliche Beziehungen* und *unmittelbare Kontakte* zu beiden Elternteilen zu pflegen, soweit nicht aussergewöhnliche Umstände vorliegen. Zu diesem Zweck haben die Vertragsstaaten das Recht des Kindes und seiner Eltern zu achten, aus jedem Land einschliesslich ihres eigenen auszureisen und in ihr eigenes Land einzureisen.

Die Beschränkung der Reisefreiheit kann zudem negative Auswirkungen auf die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen in die hiesige Gesellschaft haben. Die Ungleichbehandlung von vorläufig aufgenommenen Personen hinsichtlich der Wahrnehmung fundamentaler Menschenrechte wie der Bewegungsfreiheit fördert die gesellschaftliche Marginalisierung dieser Personengruppe. Gerade der persönliche Austausch mit im Ausland lebenden Familienangehörigen, Freunden und Bekannten, die Teilnahme an grenzüberschreitenden Schulausflügen, Exkursionen und Geschäftsreisen sowie die Möglichkeit, sich auch in europäische Nachbarstaaten begeben zu können, fördern das Zugehörigkeitsgefühl der Betroffenen und wirken sich damit positiv auf den Integrationsprozess aus. Diesen Personen Reisen ins Ausland grundsätzlich zu verbieten, verringert dahingegen ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt, zumal sie dadurch als Arbeitnehmer weniger attraktiv werden. So kann die stark beschränkte Reisemöglichkeit bereits heute die Aufnahme von Arbeit in Branchen verhindern, bei denen Auslandsreisen regelmässig stattfinden. Hiervon sind insbesondere hoch qualifizierte Personen betroffen.

³⁴ Mehr Informationen zu Familienzusammenführungen in der Schweiz in: Stephanie A. Motz, *Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen*, Oktober 2017, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/Familiennachzug-f%C3%BCr-FI%C3%BCchtlinge-in-der-Schweiz.pdf> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

Schliesslich kommt hinzu, dass ein Reiseverbot, das pauschal gegen vorläufig aufgenommene Personen und somit allein basierend auf ihrer Herkunft bzw. ihres ausländerrechtlichen Status verhängt wird, gegen das völkerrechtlich verankerte Diskriminierungsverbot verstossen würde.³⁵ So zählt beispielsweise das von der Schweiz ratifizierte Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) in Art. 5 verschiedene Rechte auf, die jedem Einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, gewährleistet werden müssen. Dazu gehört das Recht, jedes Land einschliesslich des eigenen zu verlassen und in das eigene Land zurückzukehren (Art. 5 lit. d Ziff. ii). Zwar kennt die Schweiz nach wie vor keine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung, jedoch hält Art. 8 Abs. 2 BV fest, dass niemand u.a. wegen seiner Herkunft oder Rasse diskriminiert werden darf. Werden nun allen vorläufig aufgenommenen Personen Auslandsreisen grundsätzlich verboten und nur in eng begrenzten Ausnahmefällen erlaubt, werden sie gegenüber Schweizern, Ausländern mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie anderen Schutzberechtigten, namentlich (vorläufig aufgenommen) Flüchtlingen, diskriminiert.

Schliesslich ist auch die im erläuternden Bericht erwähnte Möglichkeit, nach Ablauf von fünf Jahren ein Härtefallgesuch zu stellen, nicht ausreichend, um die Reisefreiheit und weitere damit verbundene Rechte hinreichend zu gewährleisten. Es gibt keine Gründe, warum vorläufig aufgenommene Personen fünf Jahre auf ihr Recht auf Reisefreiheit warten müssen und zudem ist nicht sicher, ob ein Härtefallgesuch tatsächlich genehmigt wird. Die Praxis ist hier von Kanton zu Kanton verschieden und meist sehr restriktiv.³⁶

UNHCR empfiehlt daher, Personen mit vorläufiger Aufnahme grundsätzlich Reisefreiheit zu gewähren wie dies den menschenrechtlichen Vorgaben und auch der Praxis in allen EU-Staaten entspricht.

Wird jedoch weiterhin am Genehmigungsvorbehalt festgehalten, ist erforderlich, dass im Gesetz oder zumindest auf Verordnungsstufe die Ausnahmen vom Reiseverbot bei „besonderen persönlichen Gründen“ bzw. „wichtigen Gründen“ grosszügig und den beschriebenen, gewichtigen Interessen entsprechend definiert und ausgelegt werden. Eine erste Konkretisierung sollte dabei bereits auf Gesetzesstufe vorgenommen werden und nicht erst im Zuge der Verordnungssetzung. Art. 59e Abs. 3 erster Satz E-AIG, der sich auf die „besonderen persönlichen Gründe“ bezieht, sollte mit folgendem Satz ergänzt werden: „Hierzu zählen insbesondere die Ausübung menschen- und verfassungsrechtlich ge-

³⁵ U.a. Art. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 2 UNO-Pakt II, Art. 14 EMRK; vgl. auch UNO-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 27 (Fussnote 27), Para. 18.

³⁶ Vgl. Beobachtungsstelle Ostschweiz für Asyl- und Ausländerrecht, Das Härtefallrecht in der politischen Auseinandersetzung, 2017, S. 12, abrufbar unter: https://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2017/Haertefallbericht_D.pdf [zuletzt besucht am 20.11.2019].

schützter Rechte“. In vielen Fällen wird die Wahrnehmung des Rechts auf Privat- und Familienleben, der Schutz des Kindeswohls oder die Möglichkeit der wirtschaftlichen Entfaltung für die Bewilligung einer Auslandsreise sprechen.

UNHCR empfiehlt, auch vorläufig aufgenommenen Personen grundsätzlich Reisefreiheit zu gewähren und Einschränkungen der Reisefreiheit nur im Einzelfall und im Einklang mit den für die Beschränkung von Menschenrechten erforderlichen Kriterien vorzunehmen.

Sollte das grundsätzliche Verbot von Reisen in Staaten, die weder Heimat- noch Herkunftsland sind, aufrechterhalten bleiben, müssen Ausnahmen von diesem Verbot zur Wahrung menschenrechtlich geschützter Rechte möglich sein. UNHCR empfiehlt dies bereits im Gesetz klarzustellen und nicht allein der Verordnungsebene zu überlassen. UNHCR schlägt vor, Art. 59e Abs. 3 erster Satz E-AIG folgenden Satz anzufügen: „Hierzu zählen insbesondere die Ausübung menschen- und verfassungsrechtlich geschützter Rechte“.

3.3. Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG)

Der Gesetzentwurf sieht ferner vor, vorläufig aufgenommenen Personen Reisen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat fast *vollständig* zu untersagen, wenn dies nicht zur „Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise aus der Schweiz“ notwendig ist.

Auch dieses nahezu ausnahmslose Reiseverbot für Reisen in den Herkunftsstaat muss sich an der völkerrechtlich garantierten Reisefreiheit sowie anderen hiervon betroffenen Rechten messen lassen, die oben unter 3.2. erläutert wurden.

Anders als beim Reiseverbot im Allgemeinen kann ein Verbot von Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat allerdings gerechtfertigt sein, sofern – wie es die gegenwärtige Gesetzeslage erlaubt –, Ausnahmen in begründeten Einfällen zugelassen werden. UNHCR hat bereits in früheren Stellungnahmen³⁷ festgehalten, dass Reisen von Flüchtlingen oder international Schutzbedürftigen in den Heimat- oder Herkunftsstaat ein Indiz dafür sein kön-

³⁷ Vgl. UNHCR-Stellungnahme von März 2012 (Fussnote 20), Abs. 31; UNHCR-Stellungnahme von August 2019 (Fussnote 18), S. 1.

nen, dass Schutzbedarf fälschlich anerkannt wurde oder zwischenzeitlich nicht mehr besteht. Für die Beschränkung der Reisefreiheit bei Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat besteht daher ein öffentliches Interesse, wenn damit verhindert werden soll, dass das Ansehen und die Integrität des internationalen Schutzes gefährdet bzw. die Gewährung eines Aufenthaltsrechts nicht ausgenutzt wird.

Diesem öffentlichen Interesse wird jedoch bereits durch die gegenwärtige restriktive Praxis bei der Ausstellung von Bewilligungen für Heimatreisen sowie die Möglichkeit des Entzugs der vorläufigen Aufnahme (vgl. hierzu 3.1. und 5.1.) zu Genüge entsprochen. Es gibt aus Sicht von UNHCR keinen Handlungsbedarf für weitergehende Regelungen. Der Bundesrat nennt im erläuternden Bericht keine Zahlen zu missbräuchlichen Heimatreisen. Die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung ist daher empirisch nicht belegt.

Auch vorläufig aufgenommene Personen können legitime Interessen haben, in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen, ohne dass sie dadurch kenntlich machen, dass kein Schutzbedürfnis besteht. Hierzu gehören zum Beispiel Besuche von alten, erkrankten oder im Sterben liegenden, engen Familienangehörigen, für die bewusst ein mit der Reise verbundenes Gefährdungspotential in Kauf genommen wird. Solche Notsituationen sind anders zu behandeln, als reine Ferienaufenthalte oder Besuche mit dem Ziel, Geschäftsverbindungen herzustellen.³⁸ Dies hielt auch der Bundesrat in seinen Erläuterungen zur Totalrevision der RDV³⁹ fest: «Heimatreisen sollen nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Insbesondere für Notfälle oder für kurze begründete Aufenthalte sollten Reisen bewilligt werden können. [...] Ausserdem muss die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die persönliche Freiheit beachtet werden.». Auch in seiner Antwort auf die Motion Pfister hielt der Bundesrat fest, dass es Einzelfälle geben kann, in denen Heimatreisen von vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft dem Aufenthaltzweck in der Schweiz nicht widersprechen. Zudem seien die heutigen Reiseregulungen für vorläufig Aufgenommene bereits sehr strikt und allfällige Missbräuche könnten sanktioniert werden. Die Einführung eines generellen Verbots von Reisen in den Heimatstaat für alle vorläufig Aufgenommenen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, wäre unverhältnismässig und würde es nicht ermöglichen, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zu machen.⁴⁰

Zudem verstösst ein absolutes Heimatreiseverbot für vorläufig Aufgenommene gegen das völker- und verfassungsrechtlich garantierte Diskriminierungsverbot. Mit der Einführung eines *absoluten und pauschal angewandten* Reiseverbots würden – mangels einer Prüfung

³⁸ UNHCR, *Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, Genf, Februar 2019, Abs. 125.

³⁹ EJDP, BFM, *Erläuterungen zur Totalrevision der RDV (Fussnote 31)*; S. 11.

⁴⁰ Motion 15.3953, *Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene*, Stellungnahme des Bundesrats vom 11. November 2015, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153953> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

des Einzelfalls und einer Interessenabwägung – ungleiche Sachverhalte gleichbehandelt werden. Dies verstösst gegen das in Art. 8 BV verankerte Gleichbehandlungsgebot.⁴¹

UNHCR empfiehlt, Reisen in den Heimat- und Herkunftsstaat in begründeten Einzelfällen weiterhin zuzulassen.

3.4. Reiseverbot für Asylsuchende

Asylsuchenden Personen sollen gemäss Art. 59d und e E-AIG Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie Reisen in andere Staaten untersagt werden. Es sind keine Ausnahmen vorgesehen, es sei denn eine Reise in einen Drittstaat ist für die Durchführung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig (Art. 59e Abs. 2 E-AIG).

Bei Asylsuchenden ist ein Verbot von Reisen mit völkerrechtlichen Vorgaben vereinbar, solange es möglich ist, hiervon in begründeten Ausnahmefällen abzusehen. So erfordert die Durchführung des Asylverfahrens häufig die Anwesenheit der asylsuchenden Person, womit ein Interesse an ihrer Verfügbarkeit in der Schweiz besteht. Zudem kann eine Reise in den Heimatstaat Ausdruck eines mangelnden Schutzbedarfs der Person sein. Ferner ist zu berücksichtigen, dass dieses Verbot nur vorübergehend ist, bis das Asylverfahren abgeschlossen ist.

Nichtsdestotrotz kann es auch für diese Personengruppe in Ausnahmefällen schützenswerte Interessen geben, während des laufenden Asylverfahrens ins Heimat- oder Herkunftsland und insbesondere ins sonstige Ausland zu reisen, beispielsweise um schwer erkrankte oder im Sterben liegende enge Familienmitglieder zu besuchen. Auch für diese Reisen sollte es daher – unter Berücksichtigung des Einzelfalls und Vornahme einer Interessenabwägung und Verhältnismässigkeitsprüfung – möglich sein, eine Genehmigung zur Wiedereinreise zu erhalten. Bereits nach heutiger Gesetzeslage werden kaum Reisen ins Ausland bewilligt. So wurden zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 30. Juni 2019 lediglich 180 Reisepapiere an asylsuchende Personen ausgestellt⁴²; dies bei einer durchschnittlichen Zahl von neuen Asylgesuchen von über 20'300 pro Jahr (zwischen 2013 und 2019).⁴³ Auch hier ist ein Handlungsbedarf nicht ersichtlich.

⁴¹ Das Gleichbehandlungsgebot besagt, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist, vgl. BGE 136 I 29.

⁴² Vgl. SEM, Statistik "Entscheide nach Dokumenttyp und Ausländerstatus vom 01.01.2013 bis 30.06.2019, Stand ISR vom 28.10.2019".

⁴³ Vgl. Asylstatistik total – Stand ZEMIS vom 30. September 2019 (Fussnote 22).

UNHCR empfiehlt, Asylsuchenden Reisen ins Ausland in begründeten Ausnahmefällen weiterhin zu genehmigen.

3.5. Reiseverbot für vorübergehend Schutzbedürftige

Die aufgezeigten Gesetzesänderungen für vorläufig aufgenommene Personen sollen auch für vorübergehend Schutzbedürftige gelten (vgl. Art. 59d und e E-AIG). Auch wenn der Schutzbedürftigenstatus (S-Status) in der Praxis bis heute noch nie angewandt wurde, soll hier klargestellt werden, dass die obigen Ausführungen (unter 3.2. und 3.3.) auch für Personen mit S-Status gelten. Zu berücksichtigen ist hier insbesondere, dass sich unter dieser Personengruppe häufig Personen befinden, die Flüchtlinge im Sinne der GFK sind und sich zusätzlich zu den allgemeinen Menschenrechten auf die dort garantierten Rechte berufen können.⁴⁴

UNHCR empfiehlt, Personen mit S-Status grundsätzlich Reisefreiheit zu gewähren und Einschränkungen der Reisefreiheit nur im Einzelfall und im Einklang mit den für die Beschränkung von Menschenrechten erforderlichen Kriterien vorzunehmen. Auch Reisen in den Heimat- und Herkunftsstaat sollten ausnahmsweise in begründeten Einzelfällen zugelassen werden.

4. Änderungen zu Reisedokumenten und Rückreisevisa

Neu sollen die Gründe zur Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa im AIG statt auf Verordnungsstufe geregelt werden (Art. 59 Abs. 4 bis 6 E-AIG). Namentlich soll die Ausstellung von Reisedokumenten (Art. 59 Abs. 4 lit. b E-AIG) und von Rückreisevisa (Art. 59 Abs. 5 lit. b E-AIG) basierend auf den in Art. 59d und 59e E-AIG vorgesehenen und oben beschriebenen Einschränkungen hinsichtlich Bewilligungen von Auslandsreisen verschärft werden. So sieht Art. 59 Abs. 4 lit. b E-AIG vor, dass asylsuchenden, vorläufig

⁴⁴ Vgl. Ausführungen zum Reiseverbot für Flüchtlinge in der UNHCR-Stellungnahme von August 2019 (Fussnote 18); zu den Bedenken hinsichtlich der Anwendung des S-Status vgl. UNHCR-Stellungnahme zur vorgeschlagenen Einschränkung des Anspruchs auf Familienzusammenführung für Personen mit vorübergehendem Schutzstatus („Parlamentarische Initiative: Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene“), Mai 2019, abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/05/CH_UNHCR_-Stellungnahme-Schutzstatus-S-Familienzusammenf%C3%BChrung.pdf [zuletzt besucht am 20.11.2019].

aufgenommenen oder schutzbedürftigen Personen ein Reisedokument ausgestellt werden kann, wenn diesen ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligt wird. Gemäss Art. 59 Abs. 5 lit. b E-AIG kann das SEM einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person ein Rückreisevisum erteilen, wenn ihr ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder eine Reise in einen anderen Staat bewilligt wird.

Aus den ausgeführten Erwägungen zur Reisefreiheit und anderer Rechte asylsuchender, vorläufig aufgenommener und schutzbedürftiger Personen sind auch die vorgesehenen Restriktionen bei der Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa völkerrechtlich bedenklich.

Reisedokumente werden bereits heute zu restriktiv ausgestellt.⁴⁵ Dagegen würde UNHCR es begrüssen, wenn Status und Rechte vorläufig aufgenommener Personen zumindest dem EU-Schutzniveau angeglichen werden könnten (vgl. hierzu Kapitel 2 und 3.2.). Gemäss Art. 25 Abs. 2 Qualifikationsrichtlinie haben Personen mit subsidiärem Schutzstatus, die keinen nationalen Pass erhalten können, ein Recht auf die Ausstellung eines Reiseausweises, wenn keine zwingenden Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung der Ausstellung entgegenstehen. Bereits mit der Totalrevision der RDV und der damit verbundenen Abschaffung der grundsätzlichen Reisefreiheit und der Einführung von Ausnahmetatbeständen, in denen Reisedokumente und Rückreisevisa ausgestellt werden können (Art. 9 Abs. 1 und 4 RDV), wurde die Reisefreiheit vorläufig aufgenommener Personen – und das damit verbundene Recht einer Person auf einen Reisepass⁴⁶ - im europäischen Vergleich über Gebühr beschränkt.⁴⁷

Schliesslich ist anzumerken, dass Art. 59 Abs. 5 E-AIG neu als „Kann“-Vorschrift ausgestaltet wurde, obwohl gemäss geltender Rechtslage Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen, die ein gültiges oder von der Schweiz anerkanntes Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzen, unter den Voraussetzungen von Art. 9 Abs. 1 und Abs. 4 RDV ein Rückreisevisum ausgestellt werden *muss* (Art. 7 Abs. 1 und 2 RDV).⁴⁸ Insofern stellt diese Änderung eine Verschärfung der heutigen Rechtslage dar, zumal dem SEM ein grösserer Ermessensspielraum bei der Prüfung der Ausstellung eines Reisepapiers eingeräumt wird.

⁴⁵ Vgl. die diesbezüglichen Zahlen in Kapitel 3.1.

⁴⁶ Vgl. UNO-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 27 (Fussnote 27), Para 9.

⁴⁷ Vgl. UNHCR-Stellungnahme, März 2012 (Fussnote 20) sowie Ausführungen unter Kapitel 3.

⁴⁸ Marc Spescha/Hanspeter Thür/Andreas Zünd/Peter Bozli/Constantin Hruschka, *Migrationsrecht [Kommentar]*, Zürich 2015, Rz. 2 zu Art. 59 AuG.

UNHCR empfiehlt, vorläufig aufgenommenen Personen in der Regel ebenso wie Flüchtlingen ein Reisedokument auszustellen, um so die Reisefreiheit dieser Personen grundsätzlich zu gewährleisten.

5. Sanktionsmöglichkeiten

Dem Verbot für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen, soll durch Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung verholten werden. Art. 84 Abs. 4 lit. c E-AIG sieht das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme bei unerlaubter Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat vor, es sei denn die Person macht glaubhaft, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte.

Gemäss Art. 83 Abs. 9bis E-AIG soll nach Erlöschen der vorläufigen Aufnahme aufgrund einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat während drei Jahren nicht erneut eine vorläufige Aufnahme verfügt werden können. Bei unerlaubten Heimatreisen von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen soll gemäss Art. 83 Abs. 9ter E-AIG ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden können.

Schliesslich sehen Art. 120 Abs. 1 lit. h und Art. 122d E-AIG weitere Sanktionen vor, hierzu gehören die Auferlegung einer Busse (Art. 120 Abs. 1 lit. h E-AIG) sowie die Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa während drei Jahren ab der Wiedereinreise.

5.1. Erlöschen der vorläufigen Aufnahme

Während die Sachverhalte in Art. 84 Abs. 4 lit. a, b, d und e E-AIG bereits nach heutiger Rechtslage als „definitive Ausreise“ und damit als Erlöschensgründe gelten, ist auf die Bestimmung von Art. 84 Abs. 4 lit. c E-AIG – die Art. 26a lit. d VVWA ablösen soll – näher einzugehen.

Wie bereits festgehalten, kann ein Reise einer vorläufig aufgenommenen Person in ihr Heimat- oder Herkunftsland ein Indiz dafür sein, dass Schutzbedarf fälschlich anerkannt wurde oder nicht mehr besteht. Eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat bedeutet aber nicht zwingend, dass die Person des internationalen Schutzes nicht mehr bedarf. Sie sollte daher nur zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führen, wenn sich bei der Prüfung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls zeigt, dass dies tatsächlich der Fall ist.⁴⁹ So wird dies

⁴⁹ Vgl. UNHCR-Stellungnahme, März 2012 (Fussnote 20), S. 12, Rz. 31; UNCHR, Handbuch (Fussnote 38), Abs. 119; siehe auch Spescha/Thür/Zünd/Bozli/Hruschka (Fussnote 48), Rz. 8 zu Art. 84 AuG.

bereits gegenwärtig gehandhabt. Das Bundesverwaltungsgericht geht bei der Anwendung von Art. 84 Abs. 4 AIG i.V.m. Art. 26a VVWA davon aus, dass eine kurzzeitige Rückkehr ins Heimatland zwar eine Verletzung der Reisevorschriften darstellt, nicht aber zwingend als *Wegfall des Schutzbedürfnisses* zu qualifizieren ist. Ob hiervon auszugehen ist, werde gemäss Bundesverwaltungsgericht unter Berücksichtigung der *konkreten Umstände des Einzelfalls* beurteilt.⁵⁰ Im Urteil D-6175/2015 vom 14. Januar 2016 hielt das Gericht beispielsweise fest: „Der Umstand, dass der Verhältnismässigkeitsgrundsatz im Bewilligungsverfahren einer Auslandsreise beachtet werden muss, legt nahe, dass dies umso mehr der Fall sein wird, sofern das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme – eine Rechtsfolge mit bedeutender Konsequenz für die betroffene Person – auf dem Spiel steht“ (E. 4.7.2.). Gerade aufgrund dieser bedeutenden Konsequenz für die Betroffenen sollten bei der Prüfung der Erlöschensgründe auch weitere Aspekte, wie die Länge der Anwesenheit, familiäre und soziale Bindungen oder die ökonomische Situation, berücksichtigt werden.⁵¹

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll nun – statt einer Prüfung der *Gesamtumstände* im Einzelfall – nur noch überprüft werden, ob das Vorliegen eines Zwangs für die Heimatreise glaubhaft gemacht werden kann.⁵² Damit wird die Prüfung des Erlöschensgrundes auf das Kriterium der „Freiwilligkeit“ der Heimatreise beschränkt. Ob der Bedarf nach internationalem Schutz der Person weggefallen ist – soll nicht mehr geprüft werden.⁵³ Erlischt aber die vorläufige Aufnahme *trotz* weiterhin bestehenden internationalen Schutzbedarfs, besteht die Gefahr, dass solche Personen ins Heimat- oder Herkunftsland abgeschoben werden. Dies verletzt das flüchtlingsrechtliche (Art. 33 GFK, Art. 25 Abs. 2 BV⁵⁴) und menschenrechtliche Non-Refoulement-Prinzip (Art. 3 EMRK, Art. 25 Abs. 3 BV) und damit zwingendes Völkerrecht.⁵⁵

⁵⁰ Vgl. Bundesverwaltungsgericht D-6253/2017, E. 8.2. mit Verweis auf D-1433/2013, E. 3.2., E-4193/2015, E. 4.4., E-1458/2015, E. 5.2.

⁵¹ UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf für Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) vom Oktober 2016 - Ergänzende Informationen zur Beendigung der Flüchtlingseigenschaft gemäss Artikel 1 C Ziff. 1 des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bei Reisen ins Heimatland, März 2017, abrufbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/05/CH_UNHCR-Stellungnahme_Beendigung-Fluechtlingseigenschaft-Art.1C-Ziff.1_2017.pdf [zuletzt besucht am 20.11.2019], S. 2.

⁵² Der Begriff des „Zwangs“ wird im Gesetzesentwurf nicht genauer präzisiert. Laut Erläuterndem Bericht (Fussnote 10) falle beispielsweise der Besuch der schwer erkrankten Eltern unter diesen Begriff (S. 14).

⁵³ Dies läuft auch der Regelung auf EU-Ebene entgegen: in Art. 16 der Qualifikationsrichtlinie wird festgehalten, dass der subsidiäre Schutzstatus nur erlöschen kann, wenn die Umstände, die zur Zuerkennung des subsidiären Schutzes geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich in einem Masse verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist (Abs. 1), wobei die Mitgliedstaaten berücksichtigen, ob sich die Umstände so wesentlich und nicht nur vorübergehend verändert haben, dass die Person, die Anspruch auf subsidiären Schutz hat, tatsächlich nicht länger Gefahr läuft, einen ernsthaften Schaden zu erleiden (Abs. 2).

⁵⁴ Vgl. hierzu auch BSK BV, 1. Auflage 2015, Achermann Alberto, Art. 25, Rz. 17-19.

⁵⁵ vgl. die Botschaft des Bundesrats vom 20. November 1996 über die Totalrevision der Bundesverfassung, BBl 1997 I 362.

Schliesslich wird weder im Gesetzesentwurf noch im erläuternden Bericht darauf eingegangen, zu welchem Zeitpunkt die vorläufige Aufnahme erlischt – ob erst nach der Wiedereinreise in die Schweiz oder bereits während sich die betroffene Person noch im Ausland (im Heimat- oder Herkunftsland oder in einem Drittstaat) befindet. Dies könnte dazu führen, dass ihr von der Schweiz die Wiedereinreise verweigert würde. Auch dies könnte im Einzelfall das Non-Refoulement-Gebot verletzen.

UNHCR empfiehlt, die jetzige Regelung beizubehalten und weiterhin eine Prüfung der Gesamtumstände im Einzelfall vorzunehmen. Dabei soll entscheidendes Element für die Prüfung des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme das Bestehen des Schutzbedarfs der betreffenden Person sein. Nur wenn in einer Einzelfallprüfung festgestellt wird, dass die Person wieder den Schutz des Heimat- oder Herkunftslandes geniesst, darf die vorläufige Aufnahme entzogen werden.

5.2. Sperrfrist

Die neu eingeführte Sperrfrist von drei Jahren bei Erlöschen der vorläufigen Aufnahme aufgrund einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 83 Abs. 9bis E-AIG) ist aus völkerrechtlicher Perspektive ebenfalls bedenklich. So bleiben Personen, die weiterhin international schutzbedürftig sind⁵⁶, bis zum Ablauf der dreijährigen Frist ohne Status in der Schweiz. Ihnen werden dadurch sämtliche Rechte vorenthalten, die einer Person mit Schutzbedarf in der Schweiz zustehen (Anspruch auf Sozialhilfe, Familiennachzug, Arbeitsmarktintegration, Sprachkurse, etc.).

Die Betroffenen würden dem Nothilferegime unterstellt und wie Personen behandelt, deren Asylgesuche abgewiesen wurden und die das Land verlassen müssen. Gemäss Bundesgericht ist bei Personen, die die Schweiz zu verlassen haben, ein geringes Mass an Hilfe rechtfertigbar. Denn bei diesen Personen seien weder Integrationsinteressen zu verfolgen, noch müssten dauerhafte Sozialkontakte gewährleistet werden. Ausserdem würden Minimalleistungen Anreize zum Verbleiben vermeiden.⁵⁷ Diese Argumentation greift bei Personen, die längerfristig auf Schutzgewährung angewiesen sind, gerade nicht. Es drängt sich

⁵⁶ vgl. Ausführungen in 5.1. sowie Erläuternder Bericht (Fussnote 10), S. 13.

⁵⁷ BGE 131 I 166, E. 8.2.; vgl. auch BGer 8C_912/2012, siehe dazu: <https://www.skmr.ch/de/themenbereiche/institutionelle-fragen/artikel/zivilschutzanlage.html> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

vielmehr die Frage auf, ob eine derart weitgehende und lange Einschränkung grundlegender Rechte, einer unmenschlichen Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK gleichkommt. Dies wurde im Falle der Nothilfe zwar vom Bundesgericht verneint, jedoch wiederum mit Verweis auf den an sich temporären und abschreckenden Charakter des Nothilferegimes.⁵⁸

Zudem entspricht eine solche Sanktion auch nicht den öffentlichen Interessen, denn sie führt dazu, dass die Integration der Betroffenen ausgesetzt wird und bereits erfolgte Integrationsleistungen (hinsichtlich Aus- und Weiterbildung, wirtschaftliche Teilhabe, sowie soziales Zusammenleben⁵⁹) möglicherweise zunichte gemacht werden. Dies ist weder förderlich für die Senkung der Sozialhilfeausgaben noch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Regelung in Art. 83 Abs. 9ter E-AIG führt zusätzlich zu erheblichen praktischen Problemen. So ist unklar, welchen Status asylsuchende Personen, die an sich aufgrund ihres Schutzbedarfs vorläufig aufgenommen würden, deren Aufnahme jedoch für drei Jahre suspendiert wurde, bei Erlass des Asylentscheids erhalten würden. Die Regelung würde auch für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gelten, wobei der erläuternde Bericht klarstellt, dass ihnen die Rechte aus der Flüchtlingskonvention dennoch zu gewähren wären.⁶⁰ Aus dem Gesetz geht dies jedoch nicht hervor. Es ist nicht ersichtlich, wie einer Person die aus der GFK fliessenden Rechte garantiert werden können, wenn sie sich gleichzeitig ohne Aufenthaltstitel in der Schweiz befindet. Gerade im Hinblick auf in der Integrationsagenda vorgesehene Fördermassnahmen wie dem Zugang zu Bildungsangeboten oder zum Arbeitsmarkt wären diese Personen vor schier unüberwindbare Hürden gestellt.

Schliesslich ist es – ähnlich wie bei der Bestimmung zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (vgl. 5.1.) – bedenklich, dass gemäss Art. 83 Abs. 9ter E-AIG die Sperrfrist ab der Wiedereinreise in die Schweiz gelten würde, in Art. 83 Abs. 9bis E-AIG ein solcher Startpunkt jedoch nicht vorgesehen wird. Dies lässt abermals befürchten, dass die Bestimmungen zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme und zur daraufhin eintretenden Sperrfrist auch auf Personen Anwendung finden, die noch nicht wieder in die Schweiz eingereist sind. Die Verweigerung der Wiedereinreise könnte im Einzelfall ebenfalls zur Verletzung des Non-Refoulement Prinzips führen.

⁵⁸ vgl. BGer 8C_912/2012.

⁵⁹ Vgl. hierzu die Zielsetzungen der Integrationsagenda: Faktenblatt, *Die Integrationsagenda kurz erklärt*, 25. April 2018, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/faktenblatt-integrationsagenda-d.pdf> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

⁶⁰ Vgl. Erläuternder Bericht (Fussnote 10), S. 13.

UNHCR empfiehlt, von der Einführung einer dreijährigen Sperrfrist für die erneute Verfügung der vorläufigen Aufnahme abzusehen.

5.3. Busse und Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa

Gemäss Art. 120 Abs. 1 lit. h E-AIG soll mit Busse bestraft werden, wer vorsätzlich oder fahrlässig unerlaubt ins Ausland reist.

Bereits heute ist eine Sanktion bei einer Einreise in die Schweiz ohne entsprechende Bewilligung vorgesehen (Art. 115 i.V.m. Art. 5 AIG). UNHCR sieht daher keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Art. 122d E-AIG sieht vor, dass das SEM bei unerlaubten Auslandsreisen im Sinne von Art. 59e E-AIG (also bei Reisen in Staaten, die weder Heimat- noch Herkunftsstaat sind) die Ausstellung eines Reisedokuments oder die Erteilung eines Rückreisevisums während drei Jahren ab der Wiedereinreise in die Schweiz verweigern kann. Anders als beim Erlöschensgrund gemäss Art. 84 Abs. 4 lit. d E-AIG ist bei dieser Sanktion kein zweimonatiger Auslandsaufenthalt vorausgesetzt. Entsprechend könnte die Ausstellung eines Reisedokuments oder Rückreisevisums nach jeder Auslandsreise unabhängig von deren Länge – also auch bei Tagesausflügen über die Grenze – während drei Jahren verweigert werden. Der Entscheid liegt im Ermessen des SEM; dies ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz bedenklich. Im Übrigen ist auch für diese Sanktion kein Handlungsbedarf ersichtlich.

UNHCR empfiehlt von der Einführung dieser beiden Gesetzesbestimmungen abzusehen.

5.4. Erlöschen des vorübergehenden Schutzes und Sperrfrist

Gemäss Art. 79 lit. e E-AsylG soll der vorübergehende Schutz erlöschen, wenn die schutzbedürftige Person unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat gereist ist, es sei denn die Person macht glaubhaft, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte. Gemäss Art. 83

Abs. 9ter E-AIG kann bei unerlaubten Reisen von schutzbedürftigen Personen in den Heimat- oder Herkunftsstaat, ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden.

Im erläuternden Bericht wird zu diesen Bestimmungen ausgeführt, dass bei Erlöschen des vorübergehenden Schutzes ein sistiertes Asylverfahren wieder aufgenommen wird. Dies ist auch geboten, da es sein kann, dass eine Person mit S-Status Flüchtling im Sinne der GFK ist oder anderweitig internationalen Schutzes bedarf (vgl. Ausführungen unter 3.5.). Die Rechtsfolge der Wiederaufnahme des Asylverfahrens ergibt sich aber nicht aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf, sondern lediglich aus den Erläuterungen. Um diesbezüglich Rechtssicherheit zu schaffen und ausschliessen zu können, dass eine Person in den Heimat- oder Herkunftsstaat abgeschoben wird, bevor ihr Asylgesuch geprüft wurde, wäre es angezeigt, dies im Gesetz klar festzuschreiben.

Hinsichtlich der Sperrfrist sind die Erwägungen unter 5.2. auch für vorübergehend Schutzbedürftige massgebend.

UNHCR empfiehlt, auch bei vorübergehend Schutzbedürftigen jeweils eine Prüfung der Gesamtumstände vorzusehen, bevor der Schutzstatus erlischt. Zudem soll im Gesetzesentwurf die Rechtsfolge der Wiederaufnahme des Asylverfahrens bei Erlöschen des vorübergehenden Schutzes festgeschrieben werden. Schliesslich ist von der Einführung einer dreijährigen Sperrfrist für die Verfügung der vorläufigen Aufnahme aus völker- und verfassungsrechtlichen Überlegungen abzusehen.

6. Kantonswechsel

6.1. Vorläufig aufgenommene Personen

Mit der Gesetzesänderung werden an Stelle des bisherigen Art. 85 AIG drei neue Gesetzesartikel geschaffen, die sich mit der Pflicht zur Meldung von selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit, dem Kantonswechsel und dem Familiennachzug befassen. Art. 85a E-AIG präzisiert die bereits bestehenden Regelungen zur Meldepflicht auf Gesetzesstufe. Art. 85c E-AIG wurde aus gesetzessystematischen Gründen geschaffen. Entsprechend wird in der Folge nur auf Art. 85b E-AIG eingegangen. Einerseits soll in Abs. 1 die bisher notwendige Anhörung der Kantone beim Kantonswechsel gestrichen werden, da

zunehmend unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf den Kantonswechsel besteht.⁶¹ In Abs. 2 sollen die bisher bestehenden Gründe für einen Kantonswechsel grundsätzlich beibehalten werden. Jedoch wird klargestellt, dass es sich wie dies bisher bereits Praxis ist, bei der schwerwiegenden Gefährdung um eine gesundheitliche Gefährdung handelt. Abs. 3 erweitert die Gründe, aus denen ein Kantonswechsel bewilligt werden kann. Neu soll ein solcher zusätzlich möglich sein, wenn die vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Kanton eine unbefristete Erwerbstätigkeit ausübt oder eine berufliche Grundbildung absolviert und sie weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen bezieht (lit. a) und das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist (lit. b).

UNHCR begrüsst, dass vorläufig aufgenommene Personen neu unter bestimmten Voraussetzungen einen *Anspruch* auf einen Kantonswechsel haben und dass die im geltenden Art. 85 Abs. 4 AIG vorgesehenen Überprüfungsbeschränkungen aufgehoben werden. UNHCR begrüsst ferner, dass der Katalog der Gründe für einen Kantonswechsel erweitert wurden und nun die Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton erleichtert wird.

Jedoch bedauert UNHCR, dass der Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit weiterhin an verschiedene, z.T. kumulative Voraussetzungen geknüpft wird, die Personen mit vorläufiger Aufnahme nur schwer realisieren können. Dies hat zur Folge, dass die angekündigten Verbesserungen in der Praxis wahrscheinlich nur wenigen Personen den Wohnsitzwechsel in den Kanton, in dem sie eine Arbeit gefunden haben, ermöglichen. Aufgrund ihres prekären Status (vgl. Ausführungen unter 2.) ist es für Personen mit vorläufiger Aufnahme schwierig, ein Salär zu erzielen, das ihren Lebensunterhalt (und allenfalls jenen der Familie) vollständig deckt, insbesondere beim Einstieg in den Schweizer Arbeitsmarkt. Oft ist dieser nur im Niedriglohnsektor möglich. So sind viele vorläufige Aufgenommene auch mit einer Erwerbstätigkeit zumindest anfangs teilweise auf Sozialhilfe angewiesen.⁶² Hinzu kommt, dass der Beweis für die Unzumutbarkeit des langen Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten schwer zu erbringen sein kann. Ist dies nicht möglich, erscheint die vorausgesetzte Dauer des Arbeitsverhältnisses von 12 Monaten, während der die betroffene Person in einen Kanton pendeln muss, bevor der Kantonswechsel bewilligt werden kann, sehr lang.

⁶¹ Erläuternder Bericht (Fussnote 10), S. 15.

⁶² Vgl. UNHCR, *Arbeitsmarktintegration* (Fussnote 12), S. 70. Hinsichtlich des Kriteriums des fehlenden Sozialhilfebezugs (vgl. Art. 85b Abs. 3 lit. a E-AIG) sei ergänzend auf die EuGH-Rechtsprechung in der Rechtssache *Alo und Osso gegen Deutschland* vom 1. März 2016 (C-443/14 und C-444/14) verwiesen. Darin hält der EuGH fest, dass eine Wohnsitzauflage nicht allein zu dem Zweck verhängt werden darf, eine Verteilung der mit den Sozialleistungen verbundenen Lasten auf verschiedene Kommunen zu erreichen, es sei denn sie betrifft alle Sozialhilfebezieher gleichermassen. Auch wenn die EuGH Rechtsprechung für die Schweiz nicht verbindlich ist, wird sie regelmässig als Richtschnur beigezogen; vgl. zur Rechtsprechung des EuGH: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-03/cp160022de.pdf> [zuletzt besucht am 20.11.2019].

Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II hält fest, dass jedermann, der sich *rechtmässig* im Hoheitsgebiet eines Staates aufhält, das Recht hat, sich dort frei zu bewegen und seinen Wohnsitz frei zu wählen. In seinen allgemeinen Bemerkungen führte der UN-Menschenrechtsausschuss aus, dass unter den Anwendungsbereich von Art. 12 Abs. 1 UNO-Pakt II alle Personen fallen, die sich rechtmässig auf dem Staatsgebiet aufhalten, hierzu gehören auch vorläufig aufgenommene Personen. Sie haben zwar kein gefestigtes, wohl aber ein *rechtmässiges*, auf einer nationalen Norm basierendes Aufenthaltsrecht. Ihre Bewegungsfreiheit kann daher nur in den Grenzen von Art. 12 Abs. 3 UNO-Pakt II eingeschränkt werden.⁶³

Die Bewegungsfreiheit innerhalb der Landesgrenzen – die Freizügigkeit – gehört zu den grundlegenden Aspekten der persönlichen Entfaltung. Menschen sollen sich dort niederlassen können, wo sie arbeiten, eine Ausbildung erhalten oder eine Familie gründen wollen.⁶⁴ Eine vom UNHCR durchgeführte Studie zur Arbeitsmarktintegration zeigte, dass sich die Schwierigkeit des Kantonswechsels negativ auf die Erwerbsintegration auswirkt.⁶⁵ Demgegenüber könnten durch eine grosszügigere Handhabung des Kantonswechsels langfristig Sozialhilfe- und weitere Kosten, beispielsweise für öffentliche Verkehrsmittel oder Verwaltungsaufwand bei der jeweiligen Einzelfallprüfung, eingespart werden und die Zielsetzungen der Integrationsagenda erreicht werden.⁶⁶

Dies entspräche auch der Praxis in den EU-Mitgliedsstaaten. Art. 33 der Qualifikationsrichtlinie gewährt Personen mit subsidiärem Schutz in gleichem Umfang Bewegungsfreiheit wie Flüchtlingen.

UNHCR empfiehlt, die Voraussetzungen für den Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Personen jenen für Flüchtlinge mit Asyl (Art. 37 Abs. 3 AIG, vgl. Ausführungen unter 6.2.), wenigstens aber jenen für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 37 Abs. 2 AIG) anzugleichen.

6.2. Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

Gemäss Art. 85b Abs. 5 E-AIG soll sich der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nach Art. 37 Abs. 2 richten. Damit werden sie neu nicht mehr wie Flüchtlinge

⁶³ UNO-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 27 (Fussnote 27), Para 4.

⁶⁴ Kälin/Künzli (Fussnote 25), S. 474.

⁶⁵ Vgl. UNHCR, Arbeitsmarktintegration (Fussnote 12), S. 64 f.

⁶⁶ Vgl. hierzu Empfehlungen von UNHCR in UNHCR, Arbeitsmarktintegration (Fussnote 12), S. 75 ff.

mit Asyl, die in gleichem Umfang wie Ausländer mit Niederlassungserlaubnis einen Anspruch auf Kantonswechsel haben, behandelt⁶⁷, sondern wie andere Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung. Diese haben gemäss Art. 37 Abs. 2 AIG Anspruch auf den Kantonswechsel, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufsgründe nach Art. 62 Abs. 1 AIG vorliegen.

Dies ist weder mit der GFK noch mit den völker- und verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverboten vereinbar. Die GFK macht keinen Unterschied zwischen Flüchtlingen, die vor Verfolgung aus ihrem Heimatland geflüchtet sind und Personen, die zu einem späteren Zeitpunkt zu Flüchtlingen werden.⁶⁸ Ausschlussgründe, aufgrund derer die Schweiz verfolgten Personen zwar die Flüchtlingseigenschaft zuerkennt, jedoch Asyl verweigert, kennt die GFK nicht. Entscheidend für die Behandlung als Flüchtling ist aus der Sicht des internationalen Rechtes, dass den Personen bei einer Rückkehr Verfolgung droht, gegen die sie ihr Heimatstaat nicht schützen kann.

Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sollten daher grundsätzlich die gleichen Rechte geniessen wie Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wurde. Das heisst auch, dass der Anspruch von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auf Kantonswechsel nicht an weitere Bedingungen geknüpft werden soll als derjenige von Flüchtlingen mit Asyl.

UNHCR empfiehlt daher, die Freizügigkeit von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nicht einzuschränken, sondern gleich der von Flüchtlingen und Personen mit Niederlassungsbewilligung (Art. 37 Abs. 3 AIG) zu gestalten.

7. Erwerbsmöglichkeiten von Flüchtlingen

Art. 61 Abs. 1 AsylG soll dahingehend geändert werden, dass Personen, denen Asyl gewährt wurde, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sowie Flüchtlinge mit einer rechtskräftigen Landesverweisung neu nur noch eine *unselbständige* Erwerbstätigkeit ausüben dürfen.

Es ist unklar und wird im erläuternden Bericht auch nicht weiter begründet, weshalb diese Einschränkung eingeführt werden soll, zumal sie die Arbeitsmarktintegration der betroffenen Personen hemmt und daher den Zielsetzungen der Integrationsagenda zuwiderläuft.

⁶⁷ Vgl. Praxis des Bundesverwaltungsgerichts BVer 2012/2 (E-2324/2011 vom 6. Februar 2012), E. 5.2.3.

⁶⁸ UNHCR, Handbuch (Fussnote 38), Abs. 94-96.

Möglicherweise handelt es sich um ein Redaktionsversehen.

Eine solche Regelung wäre nicht vereinbar mit Art. 18 GFK. Dieser verpflichtet die vertragsschliessenden Staaten Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf ihrem Gebiet befinden, in Bezug auf die selbständige Erwerbstätigkeit in der Landwirtschaft, Industrie, im Gewerbe und Handel sowie die Gründung von Handels- oder Industriefirmen eine *möglichst günstige Behandlung* zu gewähren, die jedenfalls nicht ungünstiger sein darf als die unter den gleichen Umständen Ausländern im allgemeinen gewährte Behandlung. Ausländern mit Aufenthaltsrecht kann in der Schweiz unter bestimmten Voraussetzungen die Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit bewilligt werden (vgl. Art. 19 AIG), worauf sie ihre Tätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben dürfen (Art. 38 Abs. 2 AIG).

Die Regelung stünde denn auch im Widerspruch zu Art. 85a Abs. 3bis E-AIG, der vorläufig aufgenommene Personen dazu verpflichtet, eine selbständige Erwerbstätigkeit zu melden, was voraussetzt, dass sie diese ausüben dürfen. Flüchtlinge in dieser Hinsicht schlechter zustellen ist mit dem in Art. 18 GFK geforderten Gebot einer *möglichst günstigen Behandlung* nicht vereinbar.

UNHCR empfiehlt daher, die heutige Regelung in Art. 61 AsylG beizubehalten und (vorläufig aufgenommenen) Flüchtlingen die Möglichkeit, eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben, zu gewähren.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

November 2019

Secrétariat d'Etat aux migrations
Par email
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Neuchâtel, 21.11.2019

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

Madame, Monsieur,

Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel (SFM) vous remercie de votre invitation à s'exprimer dans le cadre de la procédure de consultation susmentionnée. Il ne présente pas une position politique spécifique, mais s'exprime sur la base de connaissances scientifiques issues, entre autres, de recherches menées au sein de l'institut ou par d'autres organismes et chercheurs. Depuis une quinzaine d'années, de nombreuses études ont porté sur les processus d'intégration de personnes relevant de l'asile en général et sur la situation des admis provisoires en particulier. Les résultats sont relativement convergents.

Les arguments qui suivent ont fait l'objet d'une discussion approfondie à laquelle ont participé les personnes suivantes : **Prof. Dr. Gianni D'Amato, Christine Diacon, Joëlle Fehlmann, Prof. Dr. Anita Manatschal, Leonie Mugglin, Dr. Marco Pecoraro, Dr. Johanna Probst, Dr. Didier Ruedin, Irina Sille et Denise Efionayi-Mäder du SFM, ainsi que Dr. Anne-Laure Bertrand et Dr. Anne-Laurence Graf** de l'Université de Neuchâtel.

La première partie du texte abordera les adaptations ponctuelles du statut des admis provisoires, avant d'enchaîner avec la mise en œuvre de la motion Pfister et de terminer par quelques considérations plus générales concernant les cohérences de politiques. Les arguments avancés se basent sur des données empiriques issues d'études scientifiques ou d'expertises juridiques.

Adaptations ponctuelles du statut (motion 18.3002 CIP-E)

Le SFM salue tout particulièrement les mesures proposées permettant de lever des obstacles d'accès au marché du travail ou à une formation pour les admis provisoires, car elles contribuent à mettre en valeur le potentiel de la main-d'œuvre résidente et à favoriser l'intégration des personnes en question. La possibilité de changer de canton peut être une condition indispensable pour trouver et exercer un travail, si une personne est, par exemple, assignée à un canton avec

un marché de l'emploi très limité ou n'offrant aucune opportunité pour un profil donné. Il peut résulter de cette restriction une grande inégalité de situations, qui a des conséquences d'autant plus marquantes que l'obtention ultérieure d'un permis de séjour dépend largement de l'autonomie financière des individus. Par la seule assignation à un canton éloigné de toute opportunité de travail, une personne, ou une famille entière, peut ainsi se trouver précarisée, en marge de la société, durant de longues années et avec très peu de perspectives d'en sortir (Auer 2018, Bansak et al. 2018, Efiionayi-Mäder & Ruedin 2014). D'autres personnes peuvent être beaucoup plus chanceuses, car attribuées à un canton qui leur permet d'accéder à des débouchés et d'obtenir, au bout de quelques années, une transformation de leur permis F en autorisation de séjour. Ce processus, et l'assignation à un canton sans possibilité d'en changer, peut avoir des conséquences considérables en termes d'insertion professionnelle, sociale et, à terme, aussi en cas d'éventualité d'une naturalisation (après l'obtention d'un permis d'établissement).

D'un point de vue scientifique et selon les résultats de recherches récentes, une **flexibilisation en matière d'intégration professionnelle** devrait clairement être encouragée. Ces recherches montrent qu'une politique d'intégration inclusive peut fortement bénéficier aux personnes relevant du domaine de l'asile (permis N et F) en termes d'intégration économique (sur le marché de travail), socio-culturelle, et même de bien-être psychologique, tandis que des pratiques ou des politiques restrictives se sont avérées préjudiciables à l'intégration. Dans une étude récente, Pecoraro et al. (2019) ont démontré l'effet positif d'une réforme de la politique d'intégration mise en œuvre entre 2006 et 2008 dont le but était de promouvoir une meilleure intégration économique et sociale des titulaires d'admission provisoire. Comparé aux requérant·e·s d'asile (permis N) qui n'ont pas été concernés par cette réforme, les individus admis à titre provisoire (permis F) ont bénéficié d'une meilleure intégration économique (taux d'emploi, salaire), d'une meilleure maîtrise d'une langue officielle, se sentaient moins seuls et éprouvaient moins le sentiment de n'avoir plus de patrie après la mise en œuvre de cette réforme. De manière similaire, l'étude de Slotwinski et al. (2018) montre que le taux d'emploi des requérant·e·s d'asile est plus élevé dans les cantons avec un accès au marché du travail plus inclusif (voir aussi Marbach et al. 2018). En outre, des recherches montrent aussi que l'accès à des permis de séjour stables accroît significativement les chances d'intégration sur le marché du travail (Bertrand, à paraître). Des études précédentes ont démontré que la naturalisation augmente les chances d'intégration, tant politique (Hainmueller et al. 2017 et 2015) que professionnelle (Gathmann 2015).

Par contre, il y a un cumul des désavantages pour ceux qui gardent durant de longues années des statuts de requérant·e·s d'asile et de personnes admises à titre provisoire, comme le démontrent plusieurs études en Suisse et à l'étranger (Bertrand, à paraître, Hainmueller et al. 2016, Hvidtfeldt et al. 2018). Tout cela va aussi de pair avec les obstacles à la naturalisation qui touchent particulièrement la population issue de l'asile (Bertrand 2017 : 244-246). Compte tenu de la grande efficacité des politiques inclusives facilitant l'accès au marché du travail du groupe ciblé, il convient de soutenir toutes les mesures de flexibilisation en matière de changement de canton en vue de l'exercice d'une activité lucrative pour les personnes admises à titre provisoire.

Règlementation des possibilités de voyager à l'étranger

Outre l'interdiction pour les personnes admises à titre provisoire de voyager dans leur pays d'origine ou de provenance (mise en œuvre de la motion Pfister), le projet prévoit (article 59e) une réglementation très stricte des possibilités pour les requérant·e·s d'asile, les personnes admises à titre provisoire (ou les bénéficiaires de la protection temporaire), de voyager dans *d'autres pays que* leur Etat d'origine ou de provenance. Cette réglementation pose en effet le

principe de l'interdiction, avec quelques exceptions pour les personnes admises à titre provisoire (et les personnes à protéger) qui seront concrétisées par voie d'ordonnance.

Le droit en vigueur réglemente déjà très strictement les possibilités pour les requérant·e·s d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger de voyager à l'étranger (article 9 ODV, RS 143.5). Leur possibilité de voyager à l'étranger est déjà soumise à une autorisation du SEM pour des motifs déterminés par l'ODV, par exemple pour participer à une sortie scolaire obligatoire ou à une manifestation sportive, considérées d'ailleurs dans le Rapport explicatif du projet de modification de loi comme des activités qui « favorisent l'intégration ». Le régime de l'interdiction sous réserve d'exceptions caractérise donc déjà le cadre légal en vigueur. Dès lors, il semble que la réglementation plus stricte des possibilités de voyager pour les personnes concernées apparaîtra au niveau de l'ordonnance. Dans cette perspective, il convient d'avoir à l'esprit que les témoignages issus de la pratique soulignent l'effet délétère pour l'intégration des personnes concernées des interdictions de voyages scolaires et des possibilités de faire des achats à moindre prix dans des pays voisins et, *a fortiori*, de rendre visite à des proches. Sans même évoquer les activités professionnelles nécessitant des déplacements à l'étranger, la mobilité transfrontalière est aujourd'hui une réalité incontournable pour la majorité des habitant·e·s. En exclure une catégorie de la population pour des raisons administratives revient à singulariser ces personnes, sinon à les stigmatiser *de facto*. On peut raisonnablement en déduire que des restrictions supplémentaires de se déplacer à l'étranger peuvent avoir un effet potentiellement négatif sur l'intégration des personnes concernées.

En outre, d'un point de vue juridique, la liberté de voyager à l'étranger des personnes concernées ne peut être restreinte que sous réserve du respect des principes de nécessité et de proportionnalité. A cet égard, l'article 12, al. 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2 ; Pacte II) garantit le droit de toute personne relevant de la juridiction d'un Etat partie de quitter un pays (la Suisse n'a émis une réserve que concernant l'alinéa 1 de l'article 12 du Pacte II par rapport à la liberté des personnes étrangères de circuler et de s'établir librement à l'intérieur du pays). Selon le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale du 2 novembre 1999 sur l'article 12 du Pacte II, l'article 12, al. 2, s'applique de manière large non seulement aux nationaux de l'Etat, mais aussi aux étranger·e·s quel que soit leur statut juridique sur le territoire. S'agissant du respect des principes de nécessité et de proportionnalité (également une exigence en matière de restrictions aux droits fondamentaux selon l'article 36 de notre Constitution), il faut se référer aux motifs énoncés à l'article 12, al. 3, du Pacte II (la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui). Ces principes de nécessité et de proportionnalité devront être pris en considération au moment de déterminer par voie d'ordonnance les exceptions à l'interdiction de voyager des personnes concernées. Ces considérations doivent également inspirer la mise en œuvre du nouvel article 59c LEI s'agissant de l'occasion de restreindre la possibilité pour les réfugié·e·s de se rendre dans un Etat autre que le pays d'origine ou de provenance.

Remarques générales

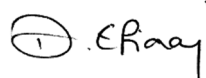
Au regard des données empiriques existantes, les révisions proposées dans le cadre des adaptations ponctuelles du statut se situent dans la suite logique d'une levée d'obstacles d'intégration professionnelle d'une catégorie de personnes appelées à s'intégrer, dont la très grande majorité restera durablement en Suisse. Ces arrangements ne peuvent être que dans l'intérêt économique (limitation des coûts d'aide sociale et de santé notamment) et sociétal de la Suisse. En effet, une politique qui favorise d'un côté des mesures d'intégration par le biais de cours de langue et de formation scolaire et professionnelle, tout en érigeant et maintenant des obstacles structurels d'insertion professionnelle de l'autre côté est non seulement

incohérente et coûteuse mais bien souvent vouée à l'échec. C'est aussi fort de ce même constat que les restrictions de la mobilité professionnelle et géographique des titulaires de permis B (contingentés) ont été abolies il y a plus d'une décennie dans le cadre de l'introduction de la LEtr.

En outre, une analyse systématique récente de la littérature spécialisée et plusieurs études particulières montrent qu'il est largement erroné de tabler sur un éventuel effet attractif de ce type de mesures annoncées pour l'accès au marché du travail ou, inversement, un effet répulsif de restrictions supplémentaires de voyager (Ruedin et al. 2019). Ceci vaut autant ce qui concerne des migrant·e·s potentiels que pour les premiers·ères concernés. Il n'existe aucune évidence empirique permettant de montrer qu'une marginalisation de ces derniers·ères se traduirait par une disposition à retourner dans le pays d'origine (Fokkema & Hein de Haas 2015).

Enfin, nous déplorons que le projet de loi exclut tout changement de la dénomination de l'admission provisoire. Cette décision est d'autant moins compréhensible qu'un nombre impressionnant d'études scientifiques ont confirmé, avec une convergence rarement observée en matière de recherche, que malgré les améliorations apportées à cette « mesure de substitution » (que constitue l'admission provisoire) et l'information promue, ce titre (ou intitulé) constitue un obstacle structurel indéniable à l'insertion sur le marché du travail des personnes concernées et de leur acceptation au sein de la population (entre autres : Pecoraro et al. 2019 ; ODAE 2015 ; UNHCR 2014 ; Efonayi & Ruedin 2014 ; Spadarotto et al. 2014 ; Kalbermatter 2012 ; Efonayi et al. 2009 ; Kamm et al. 2003 ; Kiener et al. 2003) : la précarité que l'intitulé suggère voile le sens pratique de ce statut et contribue à la confusion, notamment d'un public non-spécialiste, à propos de sa finalité de protection et des droits à l'intégration dont bénéficient ses titulaires.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir en prendre note et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments très distingués.



Denise Efonayi-Mäder
directrice adjointe

Références

- Achermann, Alberto, Hg. (2004). Die „angemessene Wohnung“ als Voraussetzung für den Familiennachzug, Materialien zur Integrationspolitik, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- Auer, Daniel (2018). 'Language Roulette – the Effect of Random Placement on Refugees' Labour Market Integration'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (3): 341–62. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1304208>.
- Bansak, Kirk, Jeremy Ferwerda, Jens Hainmueller, Andrea Dillon, Dominik Hangartner, Duncan Lawrence, and Jeremy Weinstein (2018). 'Improving Refugee Integration through Data-Driven Algorithmic Assignment'. *Science* 359 (6373): 325–29. <https://doi.org/10.1126/science.aao4408>.

- Bertrand, Anne-Laure (2017). *Réfugiés en Suisse : trajectoires d'asile et intégration professionnelle*. Thèse de doctorat, Université de Genève.
- Bertrand, Anne-Laure (à paraître). Refugees' Trajectories in Switzerland : Impact of Residence Permits on Labour Market Integration. *Revue Quetelet*.
- Efionayi-Mäder, Denise (2011). "Mesures d'intégration destinées aux titulaires d'admissions provisoires dans le canton de Vaud." *Asile revue pour le droit et la pratique d'asile*, (01-2011).
- Efionayi-Mäder, Denise et al. (2009). *Mesures d'intégration pour les titulaires d'admission provisoire dans le canton de Vaud*. Neuchâtel : SFM.
- Efionayi-Mäder, Denise und Didier Ruedin (2014). *Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz - Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen*. Neuchâtel: SFM.
- Garibian, V. (2013). *Etat de la situation des mesures d'intégration professionnelle dans le Canton de Genève nécessaires à l'élaboration du Programme cantonal d'intégration spécifique*. Genève : Observatoire universitaire de l'emploi (OUE).
- Gathmann, C. (2015). Naturalization and citizenship : Who benefits ? *IZA World of Labor* 125, pp. 1–10.
- Hainmueller, J., Dominik Hangartner, et G. Pietrantuono (2015). Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112 (41), pp. 12651–12656.
- Hainmueller, J., Hangartner, D., and D. Lawrence (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science advances*, 2(8), e1600432.
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, and Giuseppe Pietrantuono (2017). 'Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?' *American Political Science Review* 111 (2): 256–76. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000745>
- Hvidtfeldt, Camilla, Louise Schultz-Nielsen, M. L., Tekin, E., and M. Fosgerau (2018). An estimate of the effect of waiting time in the Danish asylum system on post-resettlement employment among refugees: Separating the pure delay effect from the effects of the conditions under which refugees are waiting. *PloS one*, 13(11), e0206737.
- Kalbermatter, Jacqueline (2012). „*Ich laufe auf der Strasse richtig, ich fahre richtig, ich schlafe richtig, ich esse richtig, alles wie ein Schweizer*“. Freiburg: Universität Freiburg i. Ue. Departement für Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit
- Kamm, Martina, et al. (2003). *Aufgenommen - aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz*. Bern, EKM EKR.
- Kiener, Regula., et al. (2003). *Vorläufige Aufnahme - die Optik der Grundrechte*. Bern, EKR/CFR.
- Marbach, Moritz, Jens Hainmueller, and Dominik Hangartner (2018). 'The Long-Term Impact of Employment Bans on the Economic Integration of Refugees'. *Science Advances* 4 (9): eaap9519.
- ODAE romand (2015). *Permis F : Admission provisoire ou exclusion durable ?* Genève : Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand).
- Pecoraro, Marco, Anita Manatschal, Eva G.T. Green, and Philippe Wanner (2019). "Does integration policy improve labour market, sociocultural and psychological adaptation of asylum-related immigrants? Evidence from Sri Lankans in Switzerland." *IRENE working paper 19-08*. URL: <https://ideas.repec.org/p/irm/wpaper/19-08.html>.
- Ruedin, Didier, Denise Efionayi-Mäder, Sanda Uellen, Veronika Bilger, und Martin Hofmann (2019/in Vorbereitung). «Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 'Migration. Langfristige Folgen der Integration'». Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.



- Ruedin, Didier und Denise Efonayi-Mäder (2014). "Wenn aus vorläufig endgültig wird." *Terra Cognita*, 2014: 102-104.
- Slotwinski, M., A. Stutzer and R. Uhlig (2018). Are asylum seekers more likely to work with more inclusive labor market access regulations? *WWZ working paper* No. 8.
- Spadarotto, Claudio et al. (2014). *Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Zürich Basel: KeK CdC und B.S.S.
- UNHCR, Büro für die Schweiz und Liechtenstein (2014). *Arbeitsmarktintegration - Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz*. Genf: UNHCR.
- UNHCR (2015). *Intégration sur le marché du travail : Le point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire en Suisse (résumé)*. Genève : Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein.
- Wanner, Philippe (2014). *Une Suisse à 10 millions d'habitants: enjeux et débats*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.

Geschäftsstelle
Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern
Corinne Karli
Eigerstrasse 73
CH - 3011 Bern
Telefon +41 31 633 42 99
Fax +41 31 633 55 86
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden,
Eigerstrasse 73, 3011 Bern

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Nicole Marazzato/Jasmin Bittel
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
(per E-Mail:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch
nicole.marazzato@sem.admin.ch
jasmin.bittel@sem.admin.ch)

Ihr Zeichen
Ihre Mitteilung vom 21.08.2019
Unser Zeichen MS/sigr
Zuständig Corinne Karli

Bern, 18. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Frau Marazzato
Sehr geehrte Frau Bittel

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden dankt Ihnen für die Möglichkeit, zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration Stellung nehmen zu können. Der vorliegende Revisionsentwurf, mit welchem die Motion 18.3002 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) und die Motion 15.3953 von Nationalrat Gerhard Pfister umgesetzt werden sollen, umfasst hauptsächlich verschiedene punktuelle Anpassungen der vorläufigen Aufnahme. Insbesondere sollen noch bestehende Hürden bei der Arbeitsmarktintegration mit Erleichterungen beim Kantonswechsel weiter abgebaut und restriktive Regelungen in Bezug auf Auslandsreisen auf Gesetzesstufe verankert werden, um dadurch Missbrauch des Schutzes der vorläufigen Aufnahme zu verhindern. Die gleichen Reisebeschränkungen sollen ebenfalls für Asylsuchende und schutzbedürftige Personen übernommen werden. Ferner soll auf die Schaffung eines neuen Status für Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, aber trotzdem längerfristig in der Schweiz verbleiben, verzichtet bzw. die Bezeichnung des Status der vorläufigen Aufnahme beibehalten werden.

Grundsätzlich sind die Migrationsbehörden mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden. Zu bestimmten Punkten der Gesetzesrevision haben eine städtische und

einige kantonale Migrationsbehörden allerdings Vorbehalte im Sinne von Anmerkungen und Anregungen. Diese legen wir Ihnen nachfolgend dar.

1. Status der vorläufigen Aufnahme

Hinsichtlich der Bezeichnung des Status der vorläufigen Aufnahme hat der Bundesrat nach der Beratung im Parlament von seiner ursprünglichen Idee, anstelle der vorläufigen Aufnahme einen eigenständigen Status der Schutzgewährung zu schaffen, abgesehen. Entsprechend sieht der Entwurf vor, den Status der vorläufigen Aufnahme beizubehalten. Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für den nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Diesbezüglich erachten es die Migrationsbehörden ebenfalls als sinnvoll, an der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme festzuhalten. Zwar mag es durchaus vorkommen, dass die Bezeichnung vereinzelt insbesondere von Arbeitgebern missverstanden wird, weshalb von einzelnen Migrationsbehörden Aufklärungsarbeit durch den Bund – in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden – gefordert wird; im Grossen und Ganzen hat sich die Bezeichnung jedoch etabliert. Wir vertreten die Ansicht, dass die Schaffung eines neuen Status das Ausländerrecht nur unnötig verkomplizieren würde.

2. Zusätzliche Einschränkungen der Reisemöglichkeiten (Art. 59d und Art. 59e E-AIG)

Das Parlament hat im Rahmen der Änderungen des AIG vom 14. Dezember 2018 das bestehende Reiseverbot für anerkannte Flüchtlinge in den Heimat- oder Herkunftsstaat ausdrücklich auf Gesetzesstufe verankert (Art. 59c Abs. 1 Satz 1 AIG). Zusätzlich hat es dem Staatssekretariat für Migration (SEM) die Kompetenz erteilt, ein zusätzliches Reiseverbot für weitere Staaten – insbesondere für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats – vorzusehen, um unerwünschte Heimatreisen zu verhindern (Art. 59c Abs. 2 Satz 2 AIG). Die entsprechenden Regelungen sind heute noch nicht in Kraft. Der Bundesrat wird diese voraussichtlich auf Anfang 2020 in Kraft setzen.

Mit der vorliegenden Revision sollen nun auch für vorläufig aufgenommene Personen, Asylsuchende und Schutzbedürftige restriktive Regelungen für Auslandsreisen ausdrücklich auf Gesetzesstufe verankert werden. Bereits nach geltendem Recht benötigt dieser Personenkreis für jede Auslandsreise eine Bewilligung des SEM in Form eines Reisedokuments oder Rückreisevisums, wobei die restriktiven Reisegründe von Art. 9 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) zur Anwendung kommen. Neu wird im Gesetz verankert, dass Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat generell untersagt sind. Ausnahmen im Einzelfall sollen nur dann bewilligt werden können, wenn dies zur Vorbereitung der definitiven Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat notwendig ist. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat die entsprechenden Voraussetzungen auf Verordnungsstufe festlegt. Das Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat stellt somit eine Angleichung an die analoge Regelung für anerkannte Flüchtlinge (vorgesehenes Inkrafttreten per Anfang 2020) dar und wird von den Migrationsbehörden grossmehrheitlich begrüsst. Eine Migrationsbehörde beantragt sogar, dass in Fällen von Zwang gemäss Art. 84 Abs. 4 lit. c E-AIG vorgängig eine Bewilligung eingeholt werden muss. Lediglich eines unserer Mitglieder vertritt die Ansicht, dass Heimatreisen – zwar restriktiv – aber unter gewissen Bedingungen möglich sein sollen. Zur Begründung wird im Wesentlichen das Vollzugshindernis

der Unzumutbarkeit angeführt, welches naturgemäss mit der Lage im Heimatland und nicht mit dem Verhalten der betroffenen Person zusammenhängt.

Zu den vorgenannten Einschränkungen sollen neu zusätzlich jegliche Auslandsreisen für Asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen untersagt werden (Art. 59e Abs. 1 E-AIG). Während ein Teil der Migrationsbehörden den Art. 59e Abs. 1 E-AIG bzw. das damit verbundene (generelle) Reiseverbot vorbehaltlos begrüsst, erachtet die Mehrheit der Migrationsbehörden die geplante Neuregelung grundsätzlich als zweckmässig, sofern eine aktive Teilnahme an Sport- und Kultur- (allenfalls auch familiären) Anlässen im Ausland oder grenzüberschreitende Reisen im Rahmen des Schul- und Ausbildungsbetriebs (siehe Art. 9 Abs. 1 lit. c und d RDV) weiterhin möglich bleibt. Im Besonderen betrifft dies vorläufig Aufgenommene, für die ein gesetzlicher Integrationsauftrag im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz besteht. Entsprechend sind diese Überlegungen bei der angekündigten Überarbeitung der Ausnahmen vom Verbot von Auslandsreisen in der RDV angemessen zu berücksichtigen. Ein generelles Reiseverbot, ohne die vorgenannten Ausnahmen, wird sodann von der Mehrheit der Migrationsbehörden als zu restriktiv abgelehnt. Generell abgelehnt wird der Art. 59e E-AIG, respektive das damit verbundene Reiseverbot nur von zwei Migrationsbehörden, wobei in einem Fall zusätzlich zur Ablehnung eine Lockerung für Auslandsreisen gefordert wird. Die Ablehnung bzw. Lockerung wird vornehmlich mit der Integrationsförderung begründen.

3. Zur Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme bei Verstoss gegen das Reiseverbot (Art. 83 und Art. 84 E-AIG)

Neben der Aufnahme eines neuen Straftatbestands, der unerlaubte Auslandsreisen sanktioniert (Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG) und der Möglichkeit des SEM, während dreier Jahre seit Wiedereinreise die Ausstellung eines Reisedokuments zu verweigern (Art. 122d E-AIG), sieht die Gesetzesrevision zusätzlich vor, dass eine unerlaubte Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder ein mehr als zweimonatiger, unerlaubter Aufenthalt in einem anderen Staat zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führt. Die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme soll in diesen Fällen erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder möglich sein (Abs. 9^{bis} und Abs. 9^{ter}).

Das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führt hiernach zu Problemen. Obschon im erläuternden Bericht diesbezüglich keine Aussagen gemacht werden, ist davon auszugehen, dass die kantonalen Migrationsbehörden die betroffenen Personen gestützt auf Art. 64 AIG wegweisen müssen. Im Rahmen einer Wegweisung sind allfällige Vollzugshindernisse zu prüfen. Wie bereits im erläuternden Bericht ausgeführt, wird es Fälle geben, in denen weiterhin Vollzugshindernisse vorliegen, sodass der Wegweisungsvollzug nicht durchführbar sein wird. Nach Einschätzung unserer Mitglieder werden diese Fälle in der Praxis sogar den grössten Teil ausmachen, weshalb nur eine Minderheit der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme tatsächlich in den Herkunftsstaat zurückgeführt werden kann. Damit verbleiben diese Personen bis zum Ablauf der dreijährigen Frist ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz. Dies hat zur Folge, dass die begonnenen Integrationsmassnahmen beendet sowie allenfalls bereits aufgenommene Erwerbstätigkeiten aufgegeben werden müssen. Gerade für vorläufig Aufgenommene, die sich auf einem erfolgversprechenden Weg der Integration

befanden und sich bereits aus der Sozialhilfe lösen konnten, erscheint die vorgesehene Bestimmung unbefriedigend. Die Betroffenen fallen mit dem Erlöschen in das Nothilferegime, für welches die Kantone zuständig sind. Die vom Bund ausgerichtete (einmalige) Nothilfepauschale vermag diese Kosten nicht zu decken. Auf die Kantone kommen somit schwer kalkulierbare Sozial- bzw. Nothilfekosten zu. Auf diese finanziellen Mehrbelastungen bzw. Kostenverschiebungen wird im erläuternden Bericht unter den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone (Ziff. 3.2.2) in keiner Weise hingewiesen. Zudem geht auch die Analyse der Kostenneutralität für die Kantone (erläuternder Bericht Ziff. 3.1.3) längerfristig fehl. Ebenfalls nicht erwähnt werden die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone bezüglich der schulpflichtigen Kinder einer vorläufig aufgenommenen Person, welche den Status infolge einer unerlaubten Reise verloren hat.

Sollte nach dem Gesagten dennoch am Erlöschen der vorläufigen Aufnahme als Sanktion festgehalten werden, beantragen die Migrationsbehörden, dass der Bund den Kantonen in solchen Fällen eine erhöhte Nothilfepauschale für die Dauer von drei Jahren ausrichtet. Als alternative Sanktion schlägt die Mehrheit unserer Mitglieder eine Verlängerung der Frist (um bspw. fünf Jahre), bis zu der die Erteilung einer Aufenthaltbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG möglich ist, vor. Diese Sanktion hätte keine negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und die Betroffenen könnten weiterhin eine Erwerbstätigkeit ausüben. Wenngleich der abschreckende Charakter dieser Sanktion vergleichsweise geringer ist als beim Erlöschen der vorläufigen Aufnahme, bevorzugt die Mehrheit der Migrationsämter diese Variante. Im Übrigen bezieht sich die vorgeschlagene Variante auch auf die Erlöschensgründe nach Art. 84 Abs. 4 lit. a und lit. d AIG.

Schliesslich beantragt ein Mitglied, dass der Aufhebungsgrund nach Art. 84 Abs. 1 lit. a AIG an die zeitliche Abwesenheit von zwei Monaten geknüpft werden soll, da die blosser Einreichung eines Asylgesuches als Aufhebungsgrund für nicht zielführend befunden wird.

4. Zum Anspruch auf Kantonswechsel (Art. 85b E-AIG).

Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen sollen vorläufig Aufgenommene zum Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt einen Anspruch auf einen Kantonswechsel erhalten, wenn ein Verbleib im Wohn- und Zuweisungskanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht. Zudem dürfen kein Sozialhilfebezug und keine Verstösse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen. Der Bundesrat begründet diese Änderungen mit dem Abbau von bestehenden Hürden bei der beruflichen Integration.

Obschon die Mehrheit der Migrationsbehörden die geplanten Änderungen begrüsst, tut dies nur ein kleiner Teil ohne zusätzliche Anmerkungen und Änderungsvorschläge.

Gemäss des Zürcher Migrationsamtes muss beim Kantonswechsel für den Zuzugskanton sichergestellt sein, dass die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ihren Lebensunterhalt mit eigenen finanziellen Mitteln decken kann. Insofern wird begrüsst, dass für die Bewilligung eines Kantonswechsels nebst der Unabhängigkeit von der Sozialhilfe (lit. a) kumulativ eine gefestigte Erwerbstätigkeit vorliegen muss (vgl. lit. b 1. Teilsatz). Um

dennoch sicherzustellen, dass für den Zuzugskanton keine finanziellen Mehrbelastungen entstehen, wird die Streichung des zweiten Teilsatzes von lit. b, wonach es bei einem weniger als 12 Monaten bestehenden Arbeitsverhältnis ausreicht, wenn der Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht mehr zumutbar ist, beantragt. In diesen Konstellationen soll den Betroffenen nur die Möglichkeit über den Wochenaufenthalt zur Verfügung stehen. Dies steht teilweise im Widerspruch zur Auffassung der Berner Migrationsbehörde, welche die Lockerung der Voraussetzungen für Kantonswechsel in Fällen beruflicher Grundbildung beantragt. Ferner wird von Seiten des Tessiner Migrationsamtes bei Verdacht auf berufliche Instabilität sowie beim Vorliegen (lediglich) mittelschwerer Delikte ein Mitspracherecht bzw. ein vertieftes Prüfungs- und Einspracherecht beantragt.

Generell abgelehnt wird der Anspruch auf Kantonswechsel nur von einer Minderheit. Namentlich von den Kantonen Uri, Zug, Luzern und der Stadt Thun. Diese beantragen – mit Ausnahme des Kantons Luzern, der lediglich die Streichung des Rechtsanspruchs, nicht jedoch der Kriterien beantragt – die vollständige Streichung von Art. 85b Abs. 3 E-AIG. Die Ablehnung wird im Wesentlichen mit erwarteten Rechtsunsicherheiten begründet. Nach Einschätzung der genannten Migrationsbehörden werden Stellen in der Praxis trotz eines Arbeitsvertrags oft nicht angetreten oder eine Beendigung der Erwerbstätigkeit erfolgt bereits kurze Zeit nach dem Stellenantritt. Zudem arbeiten vorläufig Aufgenommene oft in Branchen, in welchen grössere Clans gut vernetzt agieren wodurch Gefälligkeitsverträge nicht ausgeschlossen werden können. Ferner handelt es sich bei vorläufig Aufgenommenen oftmals um Working Poor, welche trotz der Erwerbstätigkeit sozialhilfeabhängig sind oder dies zum Beispiel nach einer betrieblichen Anpassung des Arbeitspensums werden. In solchen Situationen entstehen mit dem vorgesehenen Anspruch auf Kantonswechsel Unklarheiten, welcher Kanton für die Ausrichtung von Sozialhilfe zuständig ist. Zudem ist es nicht sinnvoll, laufende – unter Umständen langjährige – Integrationsmassnahmen abzubrechen und neue Zuständigkeiten zu schaffen. Zudem ist denkbar, dass vorläufig Aufgenommene in einen Kanton wechseln möchten, in welchem sie möglichst schnell eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (für die Prüfung der Härtefälle sind die Kantone zuständig und die entsprechende Praxis unterscheidet sich bekanntlich von Kanton zu Kanton). Auch grössere Städte dürften für vorläufig Aufgenommene unter Umständen attraktiver sein, als die ihnen zugewiesenen Unterkünfte in ländlicheren Gebieten. So könnten sich in bestimmten Städten Clans bilden. Letztlich wird es im Einzelfall oft strittig sein, wann die Unzumutbarkeit eines Arbeitsweges oder einer Arbeitszeit vorliegt. Aus diesem Grund beantragen die vorgenannten Migrationsbehörden, dass der Zuweisungskanton bei vorläufig Aufgenommenen bis zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung zuständig sein soll. Ausnahmen davon sollen wie bisher möglich sein (bei Einheit der Familie, bei schwerwiegender Gefährdung oder wenn beide Kantone mit dem Wechsel einverstanden sind).

Wie bereits auf Seite 4 unserer Stellungnahme erwähnt, begrüsst jedoch die Mehrheit der Migrationsbehörden die geplanten Änderungen.

Abschliessend wird die Einführung von Art. 85b Abs. 5 E-AIG, wonach sich der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nach Art. 37 Abs. 2 AIG richtet, von unseren Mitgliedern begrüsst. Mit der genannten Bestimmung erfolgt eine Klarstellung in Bezug auf die diesbezügliche Rechtsprechung.



VKM | ASM |

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden

Association des services cantonaux de migration

Associazione dei servizi cantonali di migrazione

6

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie höflich, diese in die weiteren Revisionsarbeiten einzubeziehen.

Freundliche Grüsse

Marcel Suter

Präsident



Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter

per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 20. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) – Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene (Status F)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG). Der Vorstand des VSAA nimmt diese gerne wahr. Er beschränkt sich in seiner Stellungnahme auf den Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene (Status F).

Neu soll auf Gesetzesstufe ein Anspruch auf Kantonswechsel zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit in bestimmten Fällen für vorläufig Aufgenommene geschaffen und damit weitere Hürden bei der Arbeitsmarktintegration abgebaut werden.

Der VSAA ist in verschiedenen Projekten zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen engagiert. Insofern stimmt eine Mehrheit des VSAA der Vorlage zu, allerdings mit Vorbehalten.

Eine Minderheit lehnt die neue Regelung ab. Sie sind der Meinung, dass sich die Arbeitsmarktintegration der vorläufig Aufgenommenen mit dem erleichterten Kantonswechsel nicht verbessert, sondern sogar verschlechtern kann. Mit dem aktuellen System besteht bereits die Möglichkeit des Kantonswechsels und wird die Chance auf eine nachhaltige Erwerbstätigkeit günstig beurteilt, wird die Bewilligungsbehörde dem Gesuch auch nachkommen. Eine Verschlechterung der Integration wird befürchtet, da mit einem Kantonswechsel laufende und unter Umständen langjährige Integrationsmassnahmen abgebrochen und neue Zuständigkeiten geschaffen werden.

Für eine erfolgreiche Umsetzung sind folgende Aspekte in der Verordnung zwingend zu regeln:

Belegung der Erwerbstätigkeit

Der Arbeitsmarkt für weniger qualifizierte Arbeitskräfte ist volatil und die erzielten Einkommen reichen oft nicht, um die Sozialhilfeabhängigkeit längerfristig ausschliessen zu können. Arbeitsverträge können leicht eingegangen und aufgelöst werden. Insofern ist die 12-monatige Dauer als Kriterium der Nachhaltigkeit einer Anstellung und gerade aufgrund der eventuellen Folgen für den Kanton bei Eintreten einer Arbeitslosigkeit sinnvoll. Ebenfalls in Bezug auf die Nachhaltigkeit ist für einen Kantonswechsel der Nachweis einer unbefristeten Erwerbstätigkeit Bedingung. In der Verordnung muss zudem geregelt werden, dass ein Kantonswechsel nur ab einem gewissen Beschäftigungsgrad (z.B. 80 Prozent) bewilligt wird. Eine Bescheinigung der Erwerbstätigkeit z.B. in Form des Arbeitsvertrags ist zwingend zu verlangen.

Regelung der Unzumutbarkeit

Die Ausnahmeregelung, dass ein Kantonswechsel auch vor 12 Monaten nach Antritt der Erwerbstätigkeit aufgrund Unzumutbarkeit des Arbeitsweges bewilligt wird, ist im Gesetz sehr allgemein formuliert. Als Referenz für die Definition der Zumutbarkeit des Arbeitsweges könnte das AVIG herangezogen werden, welches mehr als 2 Stunden pro Arbeitsweg als unzumutbar definiert.

Im Bericht wird auf die Unzumutbarkeit eines langen Arbeitsweges im Zusammenhang mit Schicht- oder Nachtarbeit hingewiesen (S.16). Gerade in der Gastronomie, wo, als oft niedrig qualifizierte Arbeitskräfte, viele vorläufig Aufgenommenen arbeiten, sind solche Arbeitszeiten normal. Aus unserer Sicht ist es nicht immer zielführend, wenn aus diesen Gründen ein Kantonswechsel erlaubt wird, weil für solche Arbeitsstellen jeweils genügend Personen in Frage kommen, die bereits vor Ort und stellensuchend sind. Dies gilt insbesondere für wirtschaftliche Zentren und Städte.

Eine Präzisierung der Unzumutbarkeit in der Verordnung mit dem Fokus einer Ausnahmeregelung muss in der Verordnung erfolgen.

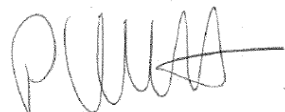
Höhere Belastung der (wirtschaftlichen) Zentren

Der Bericht kommt zum Schluss, dass mit der Einführung des erleichterten Kantonswechsels keine höhere finanzielle Belastung auf die Kantone zukommt. Dem können wir nur bedingt zustimmen. Der Effekt der Neuregelung könnte für Wirtschaftskantone oder Städte als soziale und wirtschaftliche Zentren eine Sogwirkung bedeuten und damit auch eine gesellschaftliche und schlussendlich auch finanzielle Mehrbelastung bedeuten, sowie eine Erhöhung der Arbeitslosenzahlen. Ob dies einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration dient, ist fraglich.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA



Peter Kalbermatten
Vize-Präsident



Ursula Kraft
Direktorin

Vernehmlassung der Monitoring- und Anlaufstelle für vorläufig aufgenommene Personen voCHabular in Sachen Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme von August 2019

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns herzlich für die Möglichkeit zu den geplanten Änderungen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) Stellung nehmen zu dürfen. Als Verein mit einem relativ eingeschränkten Tätigkeitsbereich (Vorläufig aufgenommene Auländer*innen F) äussern wir uns vornehmlich zu jenen Punkten, die dieses Tätigkeitsfeld betreffen. Nichterwähnung einer geplanten Änderung in dieser Vernehmlassungsantwort ist nicht als Zustimmung zu werten.

1. Kantonswechsel

voCHabular **begrüss**t die vorgeschlagenen **Erleichterungen zum Kantonswechsel** von vorläufig aufgenommenen Personen grundsätzlich, ist aber der Meinung, dass die Hürden für einen Kantonswechsel in dieser Vernehmlassungsvorlage nach wie vor zu hoch sind.

voCHabular bezweifelt namentlich den Sinn der Voraussetzung vollständiger Unabhängigkeit von der Sozialhilfe (Art. 85b Abs. 3 lit. a E-AIG). Sollte eine Person, die zurzeit in einem Kanton Sozialhilfe bezieht, durch einen Kantonswechsel von der Sozialhilfe unabhängig werden können, sollte das ermöglicht werden. Zudem ist es aufgrund der niedrigen Löhne, die vorläufig aufgenommene Personen beim Einstieg in den Arbeitsmarkt erwarten müssen, durchaus denkbar, dass eine Teilabhängigkeit von der Sozialhilfe verbleibt. Auch in diesen Fällen soll vorläufig aufgenommenen Personen der Kantonswechsel ermöglicht werden. Insbesondere entfaltet die vorgeschlagene Voraussetzung der völligen Sozialhilfeunabhängigkeit eine diskriminierende Wirkung: Wie auch im Fall der problematischen Härtefallbewilligungspraxis F-in-B werden dadurch alleinerziehende Elternteile und Familien mit mehreren Kindern unnötig und ungerechtfertigt benachteiligt: Für sie ist die vollständige Ablösung von der Sozialhilfe oft sogar bei voller Erwerbstätigkeit schwierig.

Es scheint uns ausserdem für die Arbeitsmarktintegration kontraproduktiv, die Suche nach einer Arbeitsstelle bei Sozialhilfeabhängigkeit auf einen vom Wohnort «zumutbar» entfernten Bereich zu beschränken. Das Arbeitsangebot mag in grösseren Kantonen ausreichend sein, vorläufig aufgenommene Personen, die einem kleineren oder kleinen Kanton zugewiesen wurden sind aber für die Stellensuche darauf angewiesen, auch deutlich ausserhalb des Wohnkantons Arbeit suchen zu können.

voCHabular betrachtet des Weiteren die Wartefrist von 12 Monaten als zu hoch. Diese sollte deutlich gesenkt werden, um einen raschen Einstieg in den Arbeitsmarkt auch ausserhalb des Wohnkantons zu ermöglichen.

Weitere Schritte in diesem Bereich sind notwendig. Das Ziel muss sein, vorläufig aufgenommenen Personen einen gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt zu schaffen.

Zuletzt ist der im Entwurf vorgesehene neue Art. 85b Abs. 5 E-AIG zu kritisieren. Einerseits ist grundsätzlich kein Anlass ersichtlich, weshalb die Voraussetzungen für einen Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen verschärft werden sollten. Eine solche Verschärfung ist klar ausserhalb des parlamentarischen Auftrags, den Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Personen zu erleichtern.

Zudem verletzt der vorgeschlagene Artikel die Rechte von anerkannten Flüchtlingen aus der Flüchtlingskonvention und ist deshalb völkerrechtswidrig. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Inhalt von Art. 26 der Flüchtlingskonvention als zuständiges Fachgericht des Bundes und nach den gängigen Regeln zur Auslegung von Gesetzen ermittelt. Demnach dürfen für anerkannte Flüchtlinge keine weiterführenden Einschränkungen vorgesehen werden, als für Personen mit Niederlassungsbewilligung, wären sie doch andernfalls im direkten Widerspruch zum Wortlaut der Flüchtlingskonvention schlechter gestellt als andere ausländische Personen. Alle anerkannten Flüchtlinge – ob mit Asyl oder vorläufig aufgenommen – haben Anspruch auf die Rechte der Flüchtlingskonvention. Es besteht kein Spielraum für die in Art. 85b Abs. 5 E-AIG vorgeschlagene Änderung.

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts geht bei einem echten Normenkonflikt zwischen Völker- und Bundesrecht grundsätzlich das Völkerrecht vor. Spätestens die Gerichte müssten Art. 85b Abs. 5 E-AIG also die Anwendung verweigern.

2. Begriffsänderung

voCHabular **bedauert**, dass der Bundesrat den Auftrag des National- und Ständerats nicht umgesetzt hat und **keine Änderung der Bezeichnung** «vorläufig aufgenommen» in Betracht zieht.

Da «vorläufig aufgenommene» Personen aufgrund der Situation in ihren Heimatländern erfahrungsgemäss längerfristig in der Schweiz verbleiben ist die Bezeichnung «vorläufig» nicht zweckmässig. So sahen es auch die vorberatenden Kommissionen des Stände- und Nationalrats, was durch die Schlussabstimmungen von diesen Räten bestätigt wurde. voCHabular ist enttäuscht, dass der Bundesrat trotz des Auftrags des Parlaments und der schlechten Eignung des bisherigen Begriffs darauf verzichten will, eine neue Bezeichnung einzuführen. Wir fordern das EJPD deshalb auf, eine Umbenennung erneut zu prüfen und eine Bezeichnung einzuführen, die dem längerfristigen Verbleib in der Schweiz und der Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppe Rechnung trägt.

3. Reiseverbot

Die Entscheidung, vorläufig aufgenommenen Personen **Reisen in Drittstaaten** grundsätzlich zu **verbieten kritisiert voCHabular scharf**.

Dafür gibt es keinen Auftrag des Parlaments und es besteht kein öffentliches Interesse an einer solchen Regelung. Eine solche käme einer Eingrenzung auf dem Staatsgebiet der Schweiz gleich. Eine solche Einschränkung der Reisefreiheit halten wir für menschenunwürdig und moralisch unhaltbar. So würde diese Regelung dazu führen, dass während der Flucht getrennte Familien, die nun in unterschiedlichen europäischen Staaten leben keine Gelegenheit mehr hätten, sich zu treffen und Zeit miteinander zu verbringen. Auch die Integration der vorläufig aufgenommenen Personen würde behindert, da zum Beispiel die Teilnahme an Schul- oder Vereinsreisen ins Ausland nicht mehr möglich wäre.

Die Ausnahmeregelung, durch welche bei «besonderen persönlichen Gründe» eine Auslandsreise bewilligt werden kann, überzeugt nicht. Einerseits ist nicht geregelt, wie solche «besondere persönliche Gründe» aussehen könnten, andererseits sind wir der Meinung, dass die Reisefreiheit ein Recht ist, das nur in begründeten Fällen zu beschneiden ist und nicht ein Privileg, das einer Person zugestanden werden muss. Da das schon bei der geltenden Regelung nicht gegeben ist, sind wir dezidiert der Meinung, dass weitere Verschärfungen zu unterlassen sind.

Die in der Vorlage für Asylsuchende noch stärker eingeschränkte Reisefreiheit, die nur im Rahmen einer Rückführung Ausnahmen vorsieht, lehnen wir aus denselben Gründen ab. Wir verstehen nicht, weshalb die bereits jetzt restriktiv gehandhabte Bewilligungsmöglichkeit für Auslandsreisen von Asylsuchenden abgeschafft werden soll.

Aus rechtlicher Perspektive ist die angedachte Regelung insbesondere unverhältnismässig. Die Behörden sind in ihrem Handeln an das Verhältnismässigkeitsprinzip aus Art. 5 Abs. 2 BV gebunden. Öffentliche und private Interessen müssen gegeneinander abgewogen werden, und die staatliche Massnahme muss in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel, mithin zur Verwirklichung des öffentlichen Interesses, stehen. Das ist vorliegend nicht der Fall. Insbesondere ist auch kein öffentliches Interesse an der Massnahme ersichtlich. Durch die Pauschalität der Massnahme diskriminiert das Auslandsreiseverbot zudem eine ganze Personengruppe ungerechtfertigt.

Aus Perspektive des Völkerrechts ist das Verbot insbesondere angesichts von Art. 12 Abs. 2 UNO-Pakt II und Art. 8 EMRK problematisch und wohl als völkerrechtswidrig einzustufen. Art. 12 UNO-Pakt II garantiert die Bewegungsfreiheit von Personen. Art. 8 EMRK das Recht auf Privat- und Familienleben. Das vorgesehene pauschale Reiseverbot mit geringfügigsten Ausnahmen für vorläufig aufgenommene Personen und ohne Ausnahmen für Asylsuchende verstösst gegen beide genannten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

Wir schlagen deshalb vor, Art. 59e E-AIG ersatzlos zu streichen.

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



Der Generalsekretär
CH - 1000 Lausanne 14
Tel. 021 318 91 02
Fax 021 323 37 00
Korrespondenznummer 10.9

An die Vorsteherin des Eidgenössischen
Departements für Justiz und Polizei EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

per E-Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Lausanne, 25. September 2019/woc

**Vernehmlassungsverfahren: Änderung des Bundesgesetzes über die
Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen
für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. August a.c. haben Sie das Bundesgericht eingeladen, im oben
erwähnten Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen
bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Vernehmlassung verzichtet.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin, den Ausdruck unserer ausge-
zeichneten Hochschätzung.

Freundliche Grüsse
Dr. iur. Paul Tschümperlin

Digital signiert von Paul
Tschümperlin
(Qualified Signature)
Lausanne, 2019-09-25
(mit Zeitstempel)

Kopie
– Bundesverwaltungsgericht

Per E-Mail

Eidgenössisches Justiz-
und Polizeidepartement EJPD
Staatssekretariat für
Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern

St. Gallen, 22. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit. Das zur Diskussion stehende Vorhaben beinhaltet keine Aspekte, welche im Lichte der statistischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüssen



Prof. Dr. Patrick Guidon
Präsident SVR-ASM



Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

Per Mail an:
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich, 19. Oktober 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme
Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen.

Diese Bestimmungen greifen nicht direkt in das Zivilstandswesen ein. Aus diesen Gründen verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen

Roland Peterhans
Präsident



Per E-Mail

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Bern, 21. November 2019

T +41 31 320 22 58
andrea.vauclair@vkg.ch

Stellungnahme der Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen (VKG) zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie die Vereinigung Kantonalen Gebäudeversicherungen (VKG) eingeladen, zur vorgenannten Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen, dass Sie uns in den Kreis der Anhörungsadressaten aufgenommen haben.

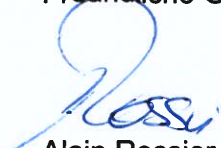
Die VKG ist die Gemeinschaftsorganisation der Kantonalen Gebäudeversicherungen (KGV). Zweck dieser Kooperation ist es, den Brandschutz und die Elementarschadenprävention in der Schweiz nachhaltig zu fördern. Sie konsolidiert hierfür die Interessen der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen, des Interkantonalen Rückversicherungsverbandes, der Präventionsstiftung der Kantonalen Gebäudeversicherungen und des Schweizerischen Pools für Erdbebendeckung.

Nach eingehender Prüfung der zugestellten Unterlagen teilen wir Ihnen mit, dass die VKG über keine näheren Anknüpfungspunkte zur Regelungsmaterie der vorliegenden Vernehmlassung verfügt. Aus diesem Grund enthalten wir uns vorliegend einer Stellungnahme.



Wir danken Ihnen für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen bei allfälligen Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse


Alain Rossier
Direktor


Otto Hubacher
Bereichsleiter Rechtsdienst