

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/unverhaeltismaessiger-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.