

Vernehmlassung der Monitoring- und Anlaufstelle für vorläufig aufgenommene Personen map-F 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 Ausländer*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

Map-F **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.

Map-F 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.

Map-F 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

Map-F **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. Map-F 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 map-F 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.