



Bern, 15. März 2017

Bericht des Bundesrats «Vorläufige Aufnahme und Schutz- bedürftigkeit: Handlungsoptionen»

Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH

Weyermannsstrasse 10
Postfach
CH-3001 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



Member of the European
Council on Refugees and Exiles

Inhaltsverzeichnis

Bericht des Bundesrats	1
«Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Handlungsoptionen»	1
Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe SFH	1
1 Das Wichtigste in Kürze	3
2 Variante 1	4
2.1 Überblick	4
2.1.1 SEM erteilt Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung	4
2.1.2 Kanton kann Aufenthaltsbewilligung erteilen	4
2.1.3 Person erhält vorläufige Aufnahme – wie heute	4
2.2 Einschätzung der SFH	5
2.2.1 Vorteile von Variante 1	5
2.2.2 Anpassungsbedarf bei Variante 1	6
3 Variante 2	7
3.1 Überblick	7
3.2 Einschätzung der SFH	7
4 Variante 3	9
4.1 Überblick	9
4.2 Einschätzung der SFH	9

1 Das Wichtigste in Kürze

Der Bundesrat hat am 12. Oktober 2016 seinen Bericht zur Neugestaltung der vorläufigen Aufnahme verabschiedet.¹ Er stellt darin drei Handlungsoptionen vor, wie der Status der vorläufigen Aufnahme verbessert werden könnte. Dabei bevorzugt er die mittlere Variante 2.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH begrüsst den Vorschlag des Bundesrats, den Status der vorläufigen Aufnahme grundlegend zu überdenken. Aus Sicht der SFH ist die vorläufige Aufnahme durch einen dauerhaften und stabilen Schutzstatus zu ersetzen.

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. Zudem ist eine rasche und nachhaltige Integration und Teilhabe sowohl im Interesse der Betroffenen, als auch der Schweizer Gesellschaft.

Als Voraussetzung dafür brauchen alle Schutzberechtigten einen gleichberechtigten Zugang zu folgenden grundlegenden Rechten:

- Die **Arbeitsmarktintegration** muss gefördert werden. Es muss verstärkt in Massnahmen zur Berufsbildung investiert werden.² Da Mobilität eine wichtige Voraussetzung für die Arbeitsintegration ist, muss auch der **Kantonswechsel** erleichtert werden.
- Die Einschränkungen beim **Familiennachzug** müssen abgeschafft werden. Denn auch dieser ist für die Integration zentral.
- Die heutigen Einschränkungen der **Reisefreiheit** sind nicht gerechtfertigt und müssen abgeschafft werden.
- Die **Sozialhilfe** soll im gleichen Umfang wie für anerkannte Flüchtlinge gewährt werden.

¹ 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, 12. Oktober 2016, www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2016/ref_2016-10-14.html.

² Vgl. dazu auch die Forderungen SKOS für eine bessere Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, 13. Januar 2017, http://www.skos.ch/fileadmin/migrated/content/uploads/2017_MM_Arbeitstatt_Sozialhilfe-d_01.pdf.

2 Variante 1

2.1 Überblick

Variante 1 sieht vor, vorläufig Aufgenommenen eine Aufenthaltsbewilligung zu erteilen. Damit würden sie ähnlich gestellt wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl. Die Regelung sieht jedoch Unterschiede bei verschiedenen Kategorien von Personen vor:

2.1.1 SEM erteilt Anspruch auf Aufenthaltsbewilligung

Der Personenkreis wird gegenüber der heutigen vorläufigen Aufnahme eingeschränkt: Es sollen nur diejenigen einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, deren Wegweisungsvollzug **unzulässig** ist, oder die ernsthaft und individuell bedroht sind infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines **(Bürger)kriegs**. Das bedeutet Personen, denen im Heimatland Folter droht, die sehr schwer krank sind (zum Beispiel AIDS im terminalen Stadium, da gemäss EGMR-Rechtsprechung eine Rückführung dann gegen Art. 3 EMRK verstossen würde), oder die vor Bürgerkrieg geflohen sind wie zum Beispiel aus Syrien. Bei diesen Personen würde das SEM über die Schutzgewährung entscheiden. Dementsprechend würde das SEM den Kantonen die Sozialhilfekosten vergüten wie bei anerkannten Flüchtlingen (während fünf Jahren ab Asylgesuch).

2.1.2 Kanton kann Aufenthaltsbewilligung erteilen

Personen, deren Wegweisungsvollzug **unzumutbar** ist aus anderen Gründen: Das sind insbesondere Personen mit medizinischen Problemen, die im Heimatland nicht behandelt werden können. Auch darunter fallen Personen, die aufgrund der langen Verfahrensdauer bereits sehr gut in der Schweiz integriert sind. Diese würden keinen Aufenthaltsstatus vom SEM erhalten, sondern die Kantone könnten entscheiden, ob sie ihnen eine Aufenthaltsbewilligung erteilen möchten oder nicht. Wenn sie dies tun, müssen sie auch die entstehenden Kosten, v.a. für die Sozialhilfe, selber tragen.

Gemäss einer Untervariante müsste das SEM dem Entscheid des Kantons zustimmen, und würde dann auch eine Integrationspauschale gewähren.

2.1.3 Person erhält vorläufige Aufnahme – wie heute

- Personen, deren Wegweisungsvollzug aus objektiven Gründen **unmöglich** ist, würden nach wie vor eine **vorläufige Aufnahme** erhalten. Dies sind Personen, die selber alles dafür getan haben, um in ihr Heimatland zurückreisen zu können, für die aber z.B. keine Reisepapiere erhältlich sind, oder wenn es keine Transportmöglichkeiten gibt. Diese Personen erhalten bereits heute eine vorläufige Aufnahme. Dies sind aber nur sehr wenige Fälle. Personen, die hingegen selbstverschuldet nicht zurückgeschickt werden können – also Personen, die etwa ihre Mitwirkung bei der Beschaffung von Reisepapieren verweigern, erhalten bereits heute keinen Aufenthaltsstatus und befinden sich irregulär in der Schweiz. Diese haben nur ein Recht auf Nothilfe. Daran würde sich nichts ändern.

- **Flüchtlinge mit Asylausschlussgründen:** Das sind Personen, die erst wegen exilpolitischen Aktivitäten in der Schweiz zu Flüchtlingen wurden, oder die straffällig geworden sind. Diese würden gemäss Variante 1 wie heute eine **vorläufige Aufnahme** als Flüchtlinge erhalten.
- **Personen aus dem Ausländerbereich:** Personen, die nie ein Asylverfahren durchlaufen haben, die aber aus verschiedenen Gründen nicht ins Heimatland zurückgeschickt werden können (Wegweisungsvollzug ist unzulässig, unzumutbar oder unmöglich), sollen weiterhin eine **vorläufige Aufnahme** erhalten.
- **Straffälligkeit, Gefahr der öffentlichen Sicherheit und Ordnung:** Personen, deren Wegweisungsvollzug unzulässig ist, die aber erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen haben, oder zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe verurteilt wurden, würden nach wie vor eine **vorläufige Aufnahme** erhalten.

2.2 Einschätzung der SFH

2.2.1 Vorteile von Variante 1

Die Variante 1 bietet verschiedene Vorteile in Bezug auf die Rechtsstellung:

- Vorläufig Aufgenommene haben einen anerkannten Schutzbedarf, der mit Flüchtlingen vergleichbar ist. Deshalb ist es gerechtfertigt, ihnen einen vergleichbaren Schutzstatus zu geben.
- Angesichts der oft längerfristig problematischen Situation in den Herkunftsländern bleiben vorläufig Aufgenommene meist langfristig hier. Auch dies rechtfertigt es, ihnen einen entsprechend stabilen Schutzstatus zu gewähren, der mit demjenigen von anerkannten Flüchtlingen vergleichbar ist.
- Weil vorläufig Aufgenommene längerfristig in der Schweiz leben, ist es im Interesse der Schweizer Gesellschaft, ihnen eine rasche und nachhaltige Integration und Teilhabe zu ermöglichen. Eine Aufenthaltsbewilligung ist die beste Voraussetzung dafür, denn erst sie bietet den Schutzberechtigten in der Schweiz einen gleichberechtigten Zugang zu ihren grundlegenden Rechten.
- Die entsprechenden Personen haben den gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt wie anerkannte Flüchtlinge mit Asyl. Dies schafft für die potentiellen Arbeitgebenden eine klare und einheitliche Situation und macht es ihnen einfacher, Schutzberechtigte einzustellen.
- Der Familiennachzug ist eine weitere wichtige Voraussetzung für die Integration. Mit einer B-Bewilligung hätten die Personen die Möglichkeit, ihre Familie nachzuziehen, wenn sie finanziell unabhängig sind und über eine genügend grosse Wohnung verfügen. Immerhin würde damit die dreijährige Wartefrist abgeschafft, die heute für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen

gilt. Damit sind dies die besten Bedingungen unter den drei diskutierten Varianten. Aus Sicht der SFH ist der Familiennachzug allerdings noch weiter zu erleichtern (siehe unten 2.2.2).

- Die Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung) wird jeweils für ein Jahr erteilt und kann dann verlängert werden. Wenn sich der Schutzbedarf ändern sollte, wäre es nach wie vor möglich, die Bewilligung nicht zu verlängern.
- Die Aufenthaltsdauer mit einer Aufenthaltsbewilligung oder Niederlassungsbewilligung wird voll an die notwendige Aufenthaltsdauer für die Einbürgerung angerechnet.
- Bestehende vorläufige Aufnahmen: Laut Bundesrat könnten bei Umsetzung der Variante 1 im Sinn einer einmaligen, unbürokratischen Aktion die bisherigen vorläufigen Aufnahmen ohne individuelle Prüfung in Aufenthaltsbewilligungen umgewandelt werden. Dies wäre zu begrüssen: Es würde den Schutzberechtigten in der Schweiz gleichzeitig einen einheitlichen Schutzstatus erteilen und so für Klarheit sorgen, bei wenig administrativem Aufwand.

2.2.2 Anpassungsbedarf bei Variante 1

Es besteht bei Variante 1 noch wichtiger Anpassungsbedarf:

- Personenkreis: Das SEM sollte allen Personen mit Schutzbedarf gemäss der heutigen vorläufigen Aufnahme einen einheitlichen Schutzstatus und damit eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Also nicht nur Personen, denen Folter droht, die bereits sehr schwer krank sind oder vor Bürgerkrieg geflohen sind, sondern auch Personen, die besonders verletzlich sind, oder aus medizinischen oder anderen humanitären Gründen nicht zurückgeschickt werden können. Dies gebietet die humanitäre Tradition der Schweiz. Die Praxis bezüglich der Unzumutbarkeit aus den genannten Gründen ist ohnehin auch heute schon sehr streng. Es gibt daher keinen Grund, diese weiter zu verschärfen.
- Einen Teil dieser Fälle in die Entscheidkompetenz der Kantone zu delegieren, würde das Verfahren unnötig verlängern und komplizierter machen. Es würde zu einer uneinheitlichen Praxis führen.
- Die fachliche Kompetenz zur Beurteilung von Wegweisungshindernissen ist beim SEM. Deshalb sollte das SEM über sämtliche Fälle entscheiden.
- Da die Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung für die Kantone ein finanzielles Risiko darstellen würde, ist fraglich, ob sie dazu bereit wären.
- Noch komplizierter und langwieriger würde ein Verfahren, in dem zuerst das SEM den Fall prüft, ihn dann an den Kanton verweist, und dann im Zustimmungsverfahren nochmals prüfen müsste.
- Die SFH lehnt es ab, nach wie vor eine vorläufige Aufnahme für Personen aus dem Ausländerbereich vorzusehen. Dies würde zu verschiedenen Aufenthaltsstatus und viel Unklarheit führen. Wenn eine Person unverschuldet nicht zurückgeschickt werden kann, muss sie einen Aufenthaltsstatus erhalten, der es ihr ermöglicht, hier eine Lebensgrundlage aufzubauen. Konsequenterweise

muss dies sowohl für Personen aus dem Asyl- wie auch aus dem Ausländerbereich gelten. Auch bei letzteren hat die Schweizer Gesellschaft ein Interesse daran, dass sie sich möglichst rasch und nachhaltig hier integrieren. Die SFH fordert daher eine einheitliche Regelung.

- 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 SFH schlägt vor, Schutzberechtigten mit B-Bewilligung analog zu anerkannten Flüchtlingen ein Reisedokument auszustellen. Dies wäre angesichts des vergleichbaren Schutzbedarfs und vergleichbar längerfristigen Aufenthaltsdauer gerechtfertigt.

3 Variante 2

3.1 Überblick

Die Variante 2 sieht vor, vorläufig Aufgenommenen einen neuen, eigenen Schutzstatus zu gewähren (z.B. A-Bewilligung), der für ein Jahr gültig ist. Dieser würde sämtliche Personen umfassen, die heute eine vorläufige Aufnahme erhalten, also neben Bürgerkriegsflüchtlingen auch z.B. Personen mit schweren medizinischen Problemen, die im Heimatland nicht behandelt werden können.

Auch Flüchtlinge mit Asylausschlussgründen (heute: vorläufige Aufnahme als Flüchtling) würden künftig den Schutzstatus erhalten.

Personen aus dem Ausländerbereich, die Gründe für eine Schutzgewährung haben, würden ebenfalls den Schutzstatus erhalten.

3.2 Einschätzung der SFH

Die Variante 2 würde den heute vorläufig Aufgenommenen einen neuen, eigenständigen Schutzstatus gewähren. Sie umfasst sämtliche Personen, die heute eine vorläufige Aufnahme erhalten.

Dieser Vorschlag enthält jedoch nach wie vor weitgehende Einschränkungen, die nicht gerechtfertigt sind. Eine unterschiedliche Ausgestaltung der Rechte gegenüber denjenigen von Flüchtlingen mit Asyl würde zudem zu einem administrativen Mehraufwand führen. Der Bundesrat betont, dass Schutzbedürftige rechtlich nicht besser gestellt werden sollen als subsidiär Schutzberechtigte in der EU oder vergleichbaren europäischen Staaten. Aus Sicht der SFH sollen sie aber mindestens gleichgestellt werden. Der bestehende Vorschlag sieht jedoch eine erhebliche Schlechterstellung gegenüber subsidiär Schutzberechtigten in der EU vor. Aus Sicht der SFH sollte der Status die gleichen grundlegenden Rechte wie für anerkannte Flüchtlinge gewähren.

- Die Variante 2 schränkt die **Niederlassungsfreiheit** zu stark ein (Anspruch auf **Kantonswechsel** erst nach zwei Jahren Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton). Dies entspricht auch nicht dem Bedürfnis von Arbeitgebenden nach «mobilen» Arbeitskräften. Es schmälert die Chancen, einen Job zu finden, und widerspricht damit dem erklärten Ziel, die Integration von vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.
- Beim **Familiennachzug** würde nach wie vor eine Wartefrist von zwei Jahren gelten (heute sind es drei Jahre). Dies ist aus SFH-Sicht nicht gerechtfertigt, wenn man davon ausgeht, dass die meisten langfristig in der Schweiz bleiben und das anerkannte Ziel ist, sie hier zu integrieren. Familiennachzug ist neben Arbeitsmarktzugang eine wichtige Voraussetzung für Integration.
- Die **Reisefreiheit** soll nach wie vor gleich eingeschränkt bleiben wie bei der vorläufigen Aufnahme heute. Dies ist aus Sicht der SFH nicht gerechtfertigt: die Personen leben langfristig in der Schweiz. Sie können das legitime Bedürfnis haben zu reisen, um etwa Verwandte zu besuchen, die in Deutschland leben. Es stellt einen ungerechtfertigten und bürokratischen Aufwand dar, wenn sie für einen solchen Ausflug jedes Mal ein Rückreisevisum und Ersatzreisedokumente beantragen müssen. Auch die Prüfung der (bereits heute bestehenden) Ausnahmemöglichkeiten führen zu einem grossen administrativen Aufwand.
- Die Einschränkung der Reisefreiheit entspricht auch nicht der EU-Regelung des subsidiären Schutzes. Dieser soll den Status weitgehend dem von Flüchtlingen angleichen und muss Vorbild für den neuen Status sein. Auch der Bericht des Bundesrates bezieht sich auf die Regelung des subsidiären Schutzes. Diese sieht vor, Personen mit subsidiärem Schutz ein Reisedokument (ähnlich wie demjenigen für anerkannte Flüchtlinge) zu erteilen. Entsprechendes fordert die SFH.
- Die **Sozialhilfe** würde bei Variante 2 der heutigen vorläufigen Aufnahme entsprechen. Diese ist in fast allen Kantonen tiefer als für Schweizer Bürger. Angesichts des vergleichbaren Schutzbedarfs wie anerkannte Flüchtlinge und der vergleichbar längerfristigen Aufenthaltsdauer in der Schweiz ist dies nicht gerechtfertigt.
- Auch die Regelung in der EU sieht grundsätzlich den gleichen Sozialhilfefan-satz für subsidiär Schutzberechtigte wie für Staatsangehörige vor.
- Die Kantone könnten nach fünf Jahren eine **Aufenthaltsbewilligung** erteilen. Dies wäre eine Kann-Vorschrift wie bei der heutigen Härtefallregelung. Angesichts der heute uneinheitlichen und mehrheitlich sehr strengen kantonalen Praxis bei den Härtefällen braucht es eine verbindliche Regelung.
- Der Bericht des Bundesrats nennt als Variante einen **Rechtsanspruch** auf eine Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren. Dies wäre zu begrüssen, wenn die Variante 2 weiterverfolgt würde.
- Die Aufenthaltsdauer mit dem neuen Schutzstatus würde nach wie vor nur halb an die **Einbürgerungsfrist** angerechnet. Angesichts des meist langfristigen

Schutzbedarfs und entsprechender Aufenthaltsdauer in der Schweiz ist dies nicht gerechtfertigt.

4 Variante 3

4.1 Überblick

Die Variante 3 sieht nur punktuelle Änderungen des Status der vorläufigen Aufnahme vor. Insbesondere soll diese neu benannt werden. Hinzu kommen die bereits beschlossenen Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt (Ersatz der Bewilligungspflicht durch eine Meldepflicht und Abschaffung der Sonderabgabe). Weiter soll der Kantonswechsel für Personen erleichtert werden, die längerfristig in einem anderen Kanton arbeiten. Bei guter Integration gäbe es die Möglichkeit eines vorzeitigen Familiennachzugs sowie einer frühzeitigen Härtefallbewilligung.

4.2 Einschätzung der SFH

Die Variante 3 wäre eine geringfügige Verbesserung gegenüber dem Status Quo. Sie reicht jedoch nicht aus, um die grundlegenden Mängel der Vorläufigen Aufnahme zu beheben und die Integration der betreffenden Personen zu fördern:

- Sie stellt eine unzureichende Pflasterlipolitik dar und begnügt sich im Wesentlichen mit einer neuen Bezeichnung.
- Es braucht hingegen eine umfassende Änderung der vorläufigen Aufnahme und einen stabilen, einheitlichen Schutzstatus für alle Schutzberechtigten.
- Die zahlreichen bestehenden Einschränkungen grundlegender Rechte (Familiennachzug, Reisefreiheit, Niederlassungsfreiheit) sind nicht gerechtfertigt und müssen abgeschafft werden.