



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

UNHCR Stellungnahme

zum

Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes – Umsetzung von Artikel 121a BV sowie zum Entwurf zur Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Artikel 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Einladung, zum „Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes – Umsetzung von Artikel 121a BV – Steuerung der Zuwanderung“ sowie zum „Entwurf zur Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Artikel 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen“ im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

UNHCR wurde von der UN-Generalversammlung beauftragt,¹ für den internationalen Schutz von Flüchtlingen, Staatenlosen und anderen Personen unter seinem Mandat zu sorgen, sowie die Staaten bei der Suche nach dauerhaften Lösungen zu unterstützen. Zudem hat UNHCR eine Aufsichtsfunktion die u.a. auch in Art. 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention - GFK)² und in Art. II des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967 enthalten.³ UNHCR erlaubt sich daher auf diesen Grundlagen die folgenden ausgewählten, nicht abschliessenden Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf abzugeben. Diese Stellungnahme beschränkt sich ausdrücklich auf Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen.⁴ Sie bezieht sich nicht auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen.

¹ Siehe Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, Abs. 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.ch/droit/droit-international/11-droit-international-public.html?L=1#c9749>.

² Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951, SR 0.142.30, in Kraft getreten für die Schweiz am 21. April 1955.

³ Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, SR 0.142.301, in Kraft getreten für die Schweiz am 20. Mai 1968.

⁴ In diesem Zusammenhang wird betont, dass sich das Mandat von UNHCR auf alle Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören auch Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Diese Personen erhalten in der Schweiz in der Regel eine vorläufige Aufnahme.

UNHCR wiederholt die bereits in seiner Stellungnahme zur Masseneinwanderungsinitiative⁵ dargelegten Bedenken bezüglich der Unterstellung des Asylbereichs unter Höchstzahlen und Kontingente. Höchstzahlen und Kontingente, die den Zugang zu dieser Anerkennung oder Bewilligung verzögern, erschweren, einschränken oder gar verhindern, wären mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht vereinbar. UNHCR begrüsst daher, dass sich der vorliegende Gesetzesentwurf mehrfach zum Völkerrecht bekennt und dabei betont, dass dieses im Asylbereich weitergilt. UNHCR hält es jedoch für erforderlich, dass diese Verpflichtungen auf gesetzlicher Ebene wirksam verankert werden. Höchstzahlen und Kontingente müssen so hoch angesetzt und so flexibel gehandhabt werden, dass die Einhaltung des Völkerrechts effektiv gewahrt bleibt. Dies muss notwendigenfalls auch ein kurzfristiges Überschreiten der Höchstzahlen ermöglichen.

Im Integrationsbereich begrüsst UNHCR mit Nachdruck die Abschaffung der Bewilligungspflicht der Arbeitsaufnahme von vorläufig aufgenommen Personen. Auch die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen wird begrüsst, wobei UNHCR empfiehlt, auch die Sonderabgabe auf Vermögen zu überdenken. Bei der Regelung für den Familiennachzug empfiehlt UNHCR die besondere Situation von vorläufig aufgenommen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu berücksichtigen und diese am Vorbild des Familienasyls auszurichten. Dies bedeutet ein Absehen von Wartezeiten sowie von Kriterien wie dem Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen. UNHCR äussert darüber hinaus Bedenken bezüglich der vorgeschlagenen Möglichkeiten zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung und regt an, die spezifische Situation von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen beim Zugang zu einer Niederlassungsbewilligung zu berücksichtigen und diesen den dauerhaften Aufenthalt zu erleichtern.

Überblick und völkerrechtliche Vorgaben

Mit der Annahme der sogenannten „Masseneinwanderungsinitiative“ wurde die Schweizerische Bundesverfassung (BV) dahingehend geändert, dass zum Zwecke der eigenständigen Steuerung der Zuwanderung die Zahl der Bewilligungen für den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt werden soll (Art. 121a BV). Die Höchstzahlen sollen für sämtliche Bewilligungen des Ausländerrechts unter Einbezug des Asylwesens gelten und auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz ausgerichtet sein.

Wie bereits in UNHCRs Stellungnahme vom Januar 2014 dargelegt, lässt sich der Asylbereich nicht durch Höchstzahlen und Kontingente steuern.⁶ Das generelle Prinzip, dass jeder Staat die Einreise, den Aufenthalt und die Ausschaffung von Ausländerinnen und Ausländern auf seinem eigenen Staatsgebiet regeln kann, unterliegt völkerrechtlichen Grenzen. Insbesondere besagt der in Art. 33 GFK kodifizierte und als Völkergewohnheitsrecht anerkannte Grundsatz des *Non-Refoulement*,⁷ dass kein Staat einen Flüchtling in einen Staat, in dem ihm Verfolgung droht,

⁵ UNHCR, Stellungnahme zur Volksabstimmung am 9. Februar 2014 über die Eidgenössische Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ (Masseneinwanderungsinitiative), Januar 2014, abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/5_schweiz/5_4_unhcr_positionen/FR_CH_Positionen-Stellungnahme-Masseneinwanderung.pdf.

⁶ Siehe Fussnote (Fn.) 5.

⁷ Siehe dazu insb. UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-Refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 26 January 2007, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>.

zurückweisen darf. Die Zulassung von asylsuchenden Personen zur Antragstellung und ihre folgende Anerkennung und Aufnahme oder Nichtanerkennung und Wegweisung basiert auf objektiven, völkerrechtlich festgelegten Gründen. Ihre Anzahl ist von Faktoren abhängig, die ausserhalb des Steuerungsbereichs der Schweiz liegen.⁸ Eine effektive Steuerung kann im Asylbereich am besten durch eine rasche Überprüfung des Schutzbedarfes in fairen und effektiven Verfahren erzielt werden. Für die Weiterentwicklung und Optimierung dieser Verfahren sind erst jüngst wesentliche gesetzgeberische Schritte getroffen wurden („Testverfahren“) bzw. sind in Vorbereitung. Dadurch kommen nicht nur Flüchtlinge rasch zu ihrem Recht und können sich in die Aufnahmegesellschaft nachhaltig integrieren, sondern es wird auch die Gruppe der Asylsuchenden verkleinert.

Wie in den Gutachten, auf denen der vorliegende Gesetzesentwurf aufbaut⁹ und in den Erläuterungen hervorgehoben,¹⁰ und wie nicht zuletzt auch von den Initianten der Verfassungsbestimmung betont,¹¹ sind weder der zentrale Grundsatz des *Non-Refoulement* noch andere menschenrechtliche Verpflichtungen im Asylbereich verhandelbar. Dabei ist auch auf die in der Bundesverfassung verankerte Pflicht zur Beachtung von Völkerrecht hinzuweisen (Art. 5 Abs. 4 BV). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann den vom Verfassungsgeber zum Ausdruck gebrachten Wertungen nur insoweit Rechnung getragen werden, als dies zu keinem Widerspruch zu übergeordnetem Recht bzw. zu Konflikten mit dem Beurteilungsspielraum führt, den das Völkerrecht bei der Umsetzung der Migrations- und Ausländerpolitik zugesteht.¹² Diesem Ergebnis einer fortwährenden Verbindlichkeit des Völkerrechts wird auch dadurch Rechnung getragen, dass die Schweizer Bundesverfassung weitreichende Pendanten der zentralen völkerrechtlichen Bestimmungen enthält, wie insbesondere das *Non-Refoulement-Gebot* (Art. 25 Abs. 2 und 3 BV), das Recht auf Privat- und Familienleben (Art. 13, 14 BV) und die Rechte des Kindes (Art. 11 BV). Diese müssen bei einer systematischen Auslegung und Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen ebenfalls Berücksichtigung finden.

⁸ So etwa auch die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung» vom 7. Dezember 2012, 12.098, BBl 2013 291, S. 314: „Sowohl im Asylbereich als auch beim Familiennachzug bestehen völkerrechtliche Zulassungsverpflichtungen (Flüchtlingskonvention, EMRK, Kinderrechtskonvention etc.). Diese machen Höchstzahlen zu einem untauglichen Instrument zur Begrenzung der Zuwanderung. Eine zahlenmässige Begrenzung der Bewilligungen im humanitären Bereich widerspricht zudem der Tradition der Schweiz. Die Umsetzung der Initiative in diesem Bereich wäre schwierig. Die Höchstzahlen für die Zulassung aus humanitären Gründen müssten insbesondere im Asylbereich so flexibel ausgestaltet werden, dass in jedem Fall das zwingende Völkerrecht berücksichtigt werden kann [...]“; sowie ebenda S. 319: „Die Höchstzahlen kamen bisher nur bei einer Erwerbstätigkeit zur Anwendung, da bei den übrigen Zulassungsgründen (insbesondere beim Familiennachzug und im Asylbereich) eine direkte Steuerung durch Höchstzahlen untauglich ist. Die Zahl der notwendigen Bewilligungserteilungen kann hier nicht im Vorhinein festgelegt werden. Es bestehen gesetzliche und völkerrechtliche Zulassungsvoraussetzungen, die einzuhalten sind.“

⁹ Siehe insb. *Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement – Direktion für Völkerrecht*, Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen Art. 121a und Art. 197 Ziff. 9 auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz, 26. Mai 2014, insb. S. 23f.

¹⁰ Siehe insb. Erläuternder Bericht - Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes. Umsetzung von Artikel 121a BV, Februar 2015, S. 7: „Bei der Umsetzung sind die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten.“; sowie ebenda S. 15f.

¹¹ Siehe www.masseneinwanderung.ch, insbesondere auch das Argumentarium, abrufbar unter: <http://www.masseneinwanderung.ch/assets/downloads/argumentarium-lang-d.pdf>, S. 37, 40.

¹² Vgl. Bundesgericht, BGE 139 I 16 S. 18; siehe auch Art. 26, 27 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, demzufolge sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht, auch nicht auf Verfassungsrecht, berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen: SR 0.111, in Kraft getreten für die Schweiz am 6. Juni 1990.

UNHCR begrüsst das mehrfach geäusserte, breite Bekenntnis zum Völkerrecht im Asylbereich. UNHCR weist mit Nachdruck darauf hin, dass Höchstzahlen und Kontingente, die den Zugang zu internationalem Schutz verzögern, erschweren, einschränken oder gar verhindern, mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht vereinbar wären. Um nicht in Konflikt mit dem Völkerrecht zu kommen, sind die Höchstzahlen im Asylbereich so hoch anzusetzen und so flexibel auszugestalten, dass in jedem Fall das Völkerrecht berücksichtigt sowie jedenfalls und unbedingt ausgeschlossen wird, dass es zu *Refoulement* kommen könnte.

Geltungsbereich und Festlegung der Höchstzahlen (nArt. 17a, b AuG)¹³

Der vorliegende Entwurf soll, unter ausdrücklichem Hinweis auf eine Konformität mit dem Völkerrecht, auch Bewilligungen im Asylbereich dem Höchstzahl- und Kontingentsystem unterwerfen. Der Bundesrat soll durch die Festlegung jährlicher Höchstzahlen der Bewilligungen den Aufenthalt in der Schweiz begrenzen. Die Höchstzahlen im Asylbereich sollen sich dabei aus den bisherigen Erfahrungen und den Prognosen ergeben, die das SEM für die Planung seiner Tätigkeiten erstellen muss. Bei Bedarf soll der Bundesrat die Höchstzahlen jederzeit anpassen können. Im Übrigen wird bei der Festlegung der Kontingente im Gesetzestext mehrfach ein völkerrechtlicher Bezug hergestellt. Dabei heben die Erläuterungen hervor, dass „bei der Umsetzung [...] die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz einzuhalten [sind]“, und zwar „in erster Linie bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente [...]. Sollten die festgelegten Höchstzahlen und Kontingente nicht reichen, muss der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen ergreifen.“¹⁴ Um die Einhaltung des Völkerrechts wirksam sicherzustellen, wäre wichtig, eine entsprechende rasche Reaktionspflicht des Bundesrates ausdrücklich auch gesetzlich festzulegen.

UNHCR begrüsst, dass in nArt. 17b AuG über den Verweis auf Art. 3 AuG hervorgehoben wird, dass der Bundesrat bei der Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente explizit die völkerrechtlichen Verpflichtungen, humanitären Gründe oder die Vereinigung der Familie zu berücksichtigen hat, und dass die völkerrechtlichen Verpflichtungen in nArt. 17b AuG zusätzlich unterstrichen werden. Da in diesen Bereichen die Zahlen naturgemäss Schwankungen unterliegen empfiehlt UNHCR nicht nur im erläuternden Bericht, sondern ausdrücklich auch im Gesetzestext festzulegen, dass der Bundesrat bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit umgehend *anzupassen hat*.

UNHCR begrüsst den Verweis auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen, empfiehlt jedoch, ausdrücklich auch im Gesetzestext festzulegen, dass der Bundesrat bei Bedarf die Höchstzahlen jederzeit umgehend *anzupassen hat*.

Zuwanderungskommission (nArt. 17d AuG)

Der Entwurf sieht vor, dass der Bundesrat eine Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Migrations- und Arbeitsmarktbehörden des Bundes und der Kantone einsetzt. Diese Kommission soll den Bundesrat u.a. bei Grundsatzfragen bezüglich der Zulassung von

¹³ nArt. bezeichnet in Folge die neu vorgeschlagenen Artikel; Ausländergesetz (AuG) vom 16. Dezember 2005, SR. 142.20.

¹⁴ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 21.

Ausländerinnen und Ausländern beraten und Empfehlungen für die jährliche Festlegung der Höchstzahlen und Kontingente ausarbeiten.

UNHCR begrüsst grundsätzlich die Einrichtung einer Zuwanderungskommission, da diese die notwendige Fachexpertise zu einer bedarfsgerechten und damit auch völkerrechtskonformen Anwendung des Gesetzes beisteuern kann. Da die Migrationsbehörden jederzeit einen aktuellen Überblick über die noch zur Verfügung stehenden Bewilligungen haben, kommt ihnen auch eine wichtige Warnfunktion im Falle eines drohenden Ausschöpfens der Höchstzahlen und Kontingente und der damit verbundenen Notwendigkeit der umgehenden Erhöhung durch den Bundesrat zu. Insofern wäre ein Empfehlungsrecht auch für spontane Erhöhungen wichtig und nicht nur für die jährliche Festlegung. Um eine möglichst bedarfsgerechte Festlegung von Höchstzahlen und Kontingenten auch im Asylbereich sicherzustellen, empfiehlt UNHCR zusätzlich, dass der vorgeschlagenen beratenden Zuwanderungskommission auch ein breiter Kreis von Expertinnen und Experten aus dem Asylbereich angehört, oder die Kommission zumindest einen solchen breiten Kreis anhört. Vorbild könnte hier etwa die Bestimmung in Art. 66 AsylG¹⁵ sein, derzufolge der Bundesrat im Bereich der Gewährung vorübergehenden Schutzes u.a. auch Vertreterinnen und Vertreter der Kantone, der Hilfswerke und allenfalls weiterer nichtstaatlicher Organisationen sowie UNHCR anzuhören hat.

UNHCR begrüsst grundsätzlich die Einrichtung einer Zuwanderungskommission. Diese sollte auch ein Empfehlungsrecht für kurzfristig notwendige Empfehlungen haben. UNHCR **empfiehlt zusätzlich**, dass der vorgeschlagenen beratenden Zuwanderungskommission auch ein breiter Kreis von Expertinnen und Experten aus dem Asylbereich angehört, oder die Kommission zumindest einen solchen breiten Kreis anhört.

Flüchtlinge (nArt. 60 Abs. 1 AsylG)

Der Entwurf sieht vor, dass Personen, denen Asyl gewährt wurde, in Hinkunft nur mehr im Rahmen der Höchstzahlen und Kontingente Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben. Den Erläuterungen zufolge soll die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen aber in jedem Fall vorbehalten bleiben.¹⁶

UNHCR bedauert, dass Flüchtlinge unter die Höchstzahlen und Kontingente gestellt werden sollen, begrüsst aber, dass nicht die Anerkennung als Flüchtling und die Gewährung von Asyl als solche Höchstzahlen unterstellt wird, sondern die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung. So bleibt der Grundsatz unberührt, dass Personen Asyl gewährt wird, wenn sie die Flüchtlingseigenschaft besitzen und kein Ausschlussgrund vorliegt (Art. 49 AsylG). Gemäss Art. 59 AsylG gelten auch weiterhin Personen, denen die Schweiz Asyl gewährt hat oder die als Flüchtlinge vorläufig aufgenommen wurden, gegenüber allen eidgenössischen und kantonalen Behörden als Flüchtlinge im Sinne des Asylgesetzes sowie der GFK.

Die Erteilung einer Aufenthaltsberechtigung ist dennoch essentiell für den wirksamen Zugang zu den mit dem Flüchtlingsstatus verbundenen Rechten, und nicht zuletzt dem wirksamen Schutz vor *Refoulement*, wie es in Art. 33 GFK verankert ist. In dieser Hinsicht kann der in den

¹⁵ Asylgesetz (AsylG) vom 26. Juni 1998, SR. 142.31.

¹⁶ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 36.

Erläuterungen wiederholte Vorbehalt der Geltung des Völkerrechts¹⁷ nur dahingehend verstanden werden, dass neben der umgehenden Verpflichtung zur Erhöhung der Höchstzahlen (siehe oben), ein kurzfristiges Überschreiten der für den Asylbereich festgelegten Höchstzahlen in Kauf genommen werden muss wie auch in der Botschaft des Bundesrates festgehalten wurde.¹⁸ Um dem völkerrechtlichen Prinzip des *effet utile*¹⁹ Genüge zu tun scheint erforderlich, zumindest diese Klarstellung auch in das Gesetz aufzunehmen.

UNHCR äussert Bedenken bezüglich des Vorschlags, die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen in die Höchstzahlen einzubeziehen. **UNHCR begrüsst** die Betonung des Vorbehalts der Geltung des Völkerrechts in den Erläuterungen. Um eine wirksame Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen, **empfiehlt** UNHCR jedoch auch auf gesetzlicher Ebene eine entsprechende Klarstellung, dass die Höchstzahlen bei Bedarf auch kurzfristig überschreitbar sind, da eine eventuelle Ausschöpfung von Höchstzahlen und Kontingenten nicht zu Lasten der Rechte von Flüchtlinge gehen und sich ihre Aufenthaltsberechtigung nicht verzögern darf.

Vorläufige Aufnahme (nArt. 83 Abs. 1, nArt. 17a Abs. 3 AuG)

Ist der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar, ist eine vorläufige Aufnahme zu verfügen. Der Entwurf sieht vor, dass auch dabei in Hinkunft die Höchstzahlen eingehalten werden müssen.

Gemäss Art. 121a BVG sollen lediglich *Bewilligungen für den Aufenthalt* dem Höchstzahlensystem unterworfen werden. Die vorläufige Aufnahme stellt aber keine Aufenthaltsbewilligung im engeren Sinn dar, sondern einen negativen Asylentscheid mit einer Wegweisungsverfügung, welche zugunsten einer vorläufigen Aufnahme ausgesetzt wird. Wenn die vorläufige Aufnahme nun als Bewilligung betrachtet wird, wäre logische Folge, sie auch als solche auszugestalten und damit in Anlehnung an das europäische Recht²⁰ und die Entwicklungen in diesem Bereich entsprechend einer langjährigen Forderung von UNHCR als positiven Rechtsstatus zu verankern.²¹ Dies würde auch der Tatsache Rechnung tragen, dass der Schutzbedarf aufgrund willkürlicher Gewalt im Kontext von langandauernden Konflikt- und Gewaltsituationen häufig von derselben Art und Dauer ist wie jener von Flüchtlingen nach der Definition der GFK.²² Andernfalls empfiehlt UNHCR, sie vom Höchstzahlensystem auszunehmen.

¹⁷ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 36.

¹⁸ „Ein kurzfristiges Überschreiten der für den Asylbereich festgelegten Höchstzahlen müsste in Kauf genommen werden. Da aber der Initiativtext nicht verbietet, die Höchstzahlen für gewisse Bereiche auch kurzfristig anzupassen (etwa bei einem raschen Anstieg der Asylgesuche aufgrund eines kriegerischen Ereignisses), sollte eine solche Überschreitung möglichst vermieden werden.“ Botschaft des Bundesrates (Fn. 8), S. 299.

¹⁹ Siehe insbesondere Art. 26, 27, 31 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (Fn. 12).

²⁰ Siehe insbesondere die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlamentes 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, ABl. L 337/9, 20.12.2011.

²¹ Siehe in dieser Hinsicht auch *Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations on the combined seventh to ninth periodic reports on Switzerland*, 12 March 2014, CERD/C/CHE/CO/7-9, Empfehlung 16.

²² Siehe etwa *Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population, Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen* EKM, Dezember 2014, abrufbar unter: https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_d.pdf.

Die Gründe, die zu einer vorläufigen Aufnahme führen, sind in vielen Punkten völkerrechtlich vorgegeben. Dies ist am offenkundigsten wenn die Wegweisung *nicht zulässig* ist, da ihr dann völkerrechtliche Verpflichtungen entgegen stehen, wie insbesondere das *Refoulement*-Verbot aber auch das Recht auf Privat- und Familienleben oder die Rechte des Kindes. Eine Weg- oder Ausweisung ist *nicht zumutbar*, wenn die Person durch Situationen wie Krieg, Bürgerkrieg, allgemeiner Gewalt und medizinischer Notlage konkret gefährdet ist. Auch bei diesen Gründen stehen nicht nur humanitäre Überlegungen sondern oft auch völkerrechtliche Schranken im Hintergrund, wie auch der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) betont.²³

UNHCR begrüsst, dass in den Erläuterungen festgehalten wird, dass auch in diesem Bereich die Geltung des Völkerrechts jedenfalls vorbehalten bleibt.²⁴ Dazu wäre allerdings wichtig, auch hier eine effektive Umsetzung gesetzlich sicherzustellen, und damit entweder auf die Unterwerfung unter die Höchstzahlen zu verzichten, oder gesetzlich zu verankern, dass neben der jederzeitigen umgehenden Verpflichtung zur Anpassung der Höchstzahlen diese bei Bedarf kurzfristig überschritten werden, bis der Bundesrat die notwendigen Anpassungsmassnahmen vorgenommen hat.

Der Entwurf sieht schliesslich vor, dass nur vorläufige Aufnahmen, die für mehr als ein Jahr erteilt werden, den Höchstzahlen unterworfen werden (nArt. 17a Abs. 3 AuG). Damit werden schliesslich Personen, deren Schutzbedarf langfristig ist, gegenüber jenen mit einem kurzfristigen Schutzbedarf benachteiligt. Es stünde zu befürchten, dass eine vorläufige Aufnahme leichter befristet wird, obwohl der Schutzbedarf oft ein langjähriger ist. Gerade im Integrationsbereich zeigt sich bereits jetzt, dass die Prekarität der vorläufigen Aufnahme oft ein wesentliches Hemmnis für eine Arbeitsaufnahme und eine Integration in der Schweiz darstellen kann.

UNHCR äussert Bedenken bezüglich des Vorschlags, die vorläufige Aufnahme in die Höchstzahlen einzubeziehen. **UNHCR begrüsst** die Betonung des Vorbehalts der Geltung des Völkerrechts in den Erläuterungen. Um eine wirksame Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen, **empfiehlt** UNHCR jedoch auch auf gesetzlicher Ebene eine entsprechende Klarstellung, dass die Höchstzahlen bei Bedarf auch kurzfristig überschreitbar sind, da eine eventuelle Ausschöpfung von Höchstzahlen nicht zu Lasten der Rechte von vorläufig aufgenommenen Personen gehen darf.

UNHCR empfiehlt ausserdem, die Charakterisierung der vorläufigen Aufnahme als Bewilligung im Gesetz konsequent umzusetzen und als Aufenthaltsbewilligung auszugestalten.

Vorübergehender Schutz (nArt. 66 Abs. 1 AsylG)

Der Entwurf sieht vor, dass die eventuelle Entscheidung des Bundesrates, Gruppen von Schutzbedürftigen vorübergehenden Schutz gemäss Art. 4 AsylG zu gewähren, ebenfalls von Höchstzahlen und Kontingenten abhängig gemacht werden soll. Wie auch die Erläuterungen hervorheben, müssen auch in diesem Bereich die völkerrechtlichen Verpflichtungen eingehalten werden.²⁵

²³ Siehe insb. EGMR, Urteil vom 28. Juni 2011, Sufi und Elmi gegen das Vereinigte Königreich, No. 8319/07, 11449/07.

²⁴ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 36.

²⁵ Erläuternder Bericht (Fn. 10), S. 36.

UNHCR empfiehlt auch hier eine gesetzliche Klarstellung über die sichergestellt wird, dass schutzbedürftige Personen bei einer Überschreitung der vorgesehenen Höchstzahlen und Kontingente für den vorübergehenden Schutz dennoch Schutz gewährt wird.

Familiennachzug (nArt. 42 Abs. 1^{bis}, nArt. 43 Abs. 1^{bis}, nArt. 44 Abs. 2 AuG; nArt. 85 Abs. 7 Bst. d ASylG)

Der Entwurf sieht vor, dass der Familiennachzug von Ehegattinnen und Ehegatten und Kindern von Personen mit Niederlassungsbewilligung und Aufenthaltsbewilligung zusätzlich zu den allgemeinen Bedingungen nur mehr gewährt wird, wenn die Höchstzahlen und Kontingente eingehalten werden. Dies betrifft einerseits diejenigen Flüchtlinge oder vorläufig aufgenommenen Personen, die eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erhalten haben (ausserhalb des Bereichs des Familienasyls), andererseits aber auch ausdrücklich vorläufig aufgenommene Personen, inklusive vorläufig aufgenommene Flüchtlinge.

Auch in diesem Bereich äussert UNHCR Bedenken bezüglich der Unterstellung unter die Höchstzahlen, begrüsst aber, dass auch in diesem Kontext die Erläuterungen hervorheben, dass die Einhaltung des Völkerrechts vorbehalten bleibt. Schon in der Schlussakte der Bevollmächtigtenkonferenz zur GFK wurde empfohlen, dass Mitgliedstaaten die notwendigen Massnahmen ergreifen, um Flüchtlingsfamilien Schutz zu gewähren und insbesondere die Einheit der Familie zu gewährleisten, namentlich in Situationen, in welchen das Familienoberhaupt die notwendigen Bedingungen zur Aufnahme in einen bestimmten Staats erfüllt.²⁶ Auch das Exekutivkomitee des UNHCR hat in seinen Beschlüssen die grundlegende Bedeutung des Prinzips der Familienzusammenführung wiederholt unterstrichen und dabei mehrmals betont, dass die Familie die natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft ist und Anspruch auf Schutz durch die Gesellschaft und den Staat hat. Im Bereich des für die Schweiz verbindlichen Völkerrechts ist schliesslich auf Art. 8 EMRK und Art. 17 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II)²⁷ hinzuweisen. Dieses Recht auf (Privat- und) Familienleben ist zwar nicht uneingeschränkt gewährleistet. Allerdings wäre, wie auch der Bundesrat und Eidgenössische Departement für Auswärtige Angelegenheiten darlegen, eine automatische Verweigerung einer Aufenthaltsbewilligung in diesem Bereich wegen bereits erschöpfter Höchstzahlen und Kontingente mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz kaum zu vereinbaren.²⁸ Vielmehr muss eine Abwägung zwischen dem privaten Interesse der Betroffenen an der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung zum Zwecke des Familiennachzugs einerseits und dem öffentlichen Interesse an deren Verweigerung vorgenommen werden. In diesem Kontext sei auf die Rechtsprechung des EGMR hingewiesen, in der dieser erst jüngst wieder im Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme für die Schweiz festgehalten hat, dass gesetzliche Ausschlusskriterien nicht starr angewendet werden dürfen und öffentliche und private Interessen abgewogen werden müssen.²⁹ Da schutzbedürftige Personen – anders als Migranten

²⁶ UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Final Act, 25 July 1951, A/CONF.2/108/Rev.1, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/40a8a7394.html>.

²⁷ Für die Schweiz in Kraft seit 18. September 1992, SR 0.103.2; das Recht auf Familie ist darüber hinaus auch in Art. 16 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert.

²⁸ Siehe Botschaft des Bundesrates (Fn. 8), S. 339/340; sowie *EJPD – Direktion für Völkerrecht*, Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen (Fn. 9), S. 23.

²⁹ EGMR, Urteil vom 8. Juli 2014, *M.P.E.V.* ua gegen die Schweiz, No. 3910/13.

und Migrantinnen, die in ihr Heimatland zurückkehren können – in keinem anderen Land die Möglichkeit eines Familienlebens haben, dürfte diese Abwägung regelmässig zugunsten eines Familiennachzugs ausfallen.

Besondere Bedeutung kommt bei der Familienzusammenführung auch dem Wohl des Kindes zu, wie es in der UNO-Kinderrechtskonvention verankert ist. Darin hat sich auch die Schweiz festgelegt, dass „von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat ... wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet werden.“³⁰

Das Recht auf Familienleben ist daher mehrfach völkerrechtlich definiert und auch für das Wohlergehen und eine erfolgreiche Integration essentiell.

UNHCR äussert Bedenken bezüglich des Vorschlags, den Familiennachzug zu Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen in die Höchstzahlen einzubeziehen. **UNHCR begrüsst** die Betonung des Vorbehalts der Geltung des Völkerrechts in den Erläuterungen. Um eine wirksame Einhaltung des Völkerrechts sicherzustellen, **empfiehlt** UNHCR jedoch auch auf gesetzlicher Ebene eine entsprechende Klarstellung, dass die Höchstzahlen bei Bedarf auch kurzfristig überschreitbar sind, da eine eventuelle Ausschöpfung von Höchstzahlen nicht zu Lasten des Familiennachzugs und somit des Rechts auf Familienleben von schutzbedürftigen Personen gehen darf.

Zulassung zu einer Erwerbstätigkeit (nArt. 21 AuG)

Im Zusammenhang mit dem Prinzip der Ausschöpfung inländischer Arbeitskräfte sieht der Entwurf vor, dass nicht mehr nur Schweizerinnen und Schweizer, sowie Personen mit einer Niederlassungsbewilligung und Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die zu Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind, als inländische ArbeitnehmerInnen gelten und somit Vorrang zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit haben, sondern auch vorläufig aufgenommene Personen sowie gegebenenfalls Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde. Dies kann die Chancen von diesen Personengruppen auf Zugang zu einem Arbeitsplatz verbessern, ihre Integration erleichtern und letztendlich auch ihre mögliche Angewiesenheit auf Unterstützungsleistungen reduzieren.

UNHCR begrüsst, dass vorläufig aufgenommene Personen, sowie gegebenenfalls Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird bezüglich des Inländervorrangs mit Flüchtlingen gleichgestellt werden.

Erwerbstätigkeit (nArt. 85a AuG; nArt. 61 AsylG)

Während Flüchtlinge derzeit einen Anspruch auf Bewilligung der Erwerbstätigkeit, sowie von Stellen- und Berufswechsel haben (Art. 61 AsylG), hängt die Erwerbstätigkeit vorläufig aufgenommener Personen von der Bewilligung durch die kantonalen Behörden ab (Art. 84 AuG). In der Praxis zeigen sich insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen zahlreiche

³⁰ Art. 10 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, SR 0.107, In Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997. Die Schweiz hat zwar zu dieser Bestimmung einen Vorbehalt abgegeben, demzufolge die schweizerische Gesetzgebung, die bestimmten Kategorien von Ausländerinnen und Ausländern keinen Familiennachzug gewährt, vorbehalten bleibt. Das letztlich durch Zufall gesteuerte nicht (mehr) Verfügbarsein eines Platzes innerhalb der Höchstzahlen kann jedoch kaum als „bestimmte Kategorie“ angesehen werden.

Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt, die diese oft trotz grossen Willens, eine Arbeit aufzunehmen, in die Abhängigkeit von Sozialhilfe bringen.³¹

Mit dem Entwurf werden die entsprechenden Zugangsrechte zum Arbeitsmarkt beider Personengruppen entscheidend verbessert und vereinheitlicht: Beide sollen in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben können, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Die Aufnahme und Beendigung der Erwerbstätigkeit ist von der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber unter Nachweis des Einhalts der Bedingungen der zuständigen Behörde zu melden. Für Flüchtlinge fällt diese Meldepflicht ausdrücklich ab Erhalt einer Niederlassungsbewilligung weg.

Der Wechsel von einem Bewilligungssystem zu einem Meldesystem stellt eine substantielle Erleichterung beim Zugang zum Arbeitsmarkt dar, insbesondere für vorläufig aufgenommene Personen. Aber auch für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber führt dies zu einem Abbau von bürokratischen Hürden. Sie wird daher von UNHCR mit Nachdruck begrüsst.

UNHCR regt jedoch an, auch zu überdenken, ob eine Meldepflicht tatsächlich notwendig ist. Eine Meldepflicht bedeutet einen zusätzlichen Administrativaufwand auch für Arbeitgeber und könnte Flüchtlinge schon dadurch einem Nachteil aussetzen. Art. 17 Abs. 1 GFK (Stellenantritt) sieht vor, dass die Vertragsstaaten Flüchtlingen, die sich ordnungsgemäss auf ihrem Gebiet aufhalten, in Hinblick auf den Stellenantritt die günstigste Behandlung gewähren, die sie unter denselben Umständen Angehörigen eines fremden Landes zubilligen. Dies ist in der Schweiz das Recht auf Stellenantritt und Stellenwechsel ohne jegliche weitere Bedingung für Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung (vgl. Art. 38 Abs. 4 AuG). Jedenfalls dürfen einschränkende Massnahmen zum Schutze des einheimischen Arbeitsmarktes gemäss Art. 17 Abs. 2 GFK auf Flüchtlinge keine Anwendung finden, wenn sie sich schon drei Jahre im Land aufhalten, mit einer Schweizerin bzw. einem Schweizer verheiratet sind, oder aber ein Kind haben, das die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates besitzt. Gemäss Art. 17 Abs. 3 GFK prüfen die vertragsschliessenden Staaten darüberhinausgehend wohlwollend, ob Massnahmen getroffen werden können, um die Rechte aller Flüchtlinge in Bezug auf den Stellenantritt den eigenen Staatsangehörigen möglichst anzugleichen.

UNHCR begrüsst mit Nachdruck, dass Flüchtlingen und aufgenommenen Personen ein weitgehend uneingeschränktes Recht auf Stellenantritt zukommen soll, das einer blossen Meldeverpflichtung unterliegt. Dies kann die Integration in den Arbeitsmarkt wesentlich erleichtern. **UNHCR regt jedoch an**, auch die Meldeverpflichtung in Hinblick auf die völkerrechtlichen Vorgaben zu überdenken.

Sonderabgabepflicht (nArt. 85, 86, 87 AsylG, nArt. 88 AuG)

Mit dem vorliegenden Entwurf soll die Sonderabgabepflicht auf Erwerbseinkommen für Asylsuchende, Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung und vorläufig aufgenommene Personen nach Art. 86f. AsylG, Art. 88 AuG aufgehoben werden. Die Rückerstattungspflicht für

³¹ Siehe *UNHCR, Arbeitsmarktintegration - Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz*, Dezember 2014, insb. S. 24f., 59ff., abrufbar unter: http://www.unhcr.ch/fileadmin/user_upload/unhcr_ch/Service/UNHCR_Integrationsstudie_CH_web.pdf.

Sozialhilfe-, Ausreise- und Vollzugskosten sowie Kosten des Rechtsmittelverfahrens und die Möglichkeit zur Abnahme von Vermögenswerten sollen hingegen bestehen bleiben.

Wie auch die Erläuterungen hervorheben, erschwert die Sonderabgabe auf Erwerbstätigkeit die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und führt mit ihrer Höhe von 10% – unabhängig von der Höhe des Erwerbseinkommens – dazu, dass sich insbesondere im Niedriglohnssektor Arbeit für Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen oft nicht lohnt.³² Obwohl der Aufenthalt von vorläufig aufgenommenen Personen in der Realität oftmals genauso dauerhaft ist wie jener von Flüchtlingen, für die eine entsprechende Sonderabgabepflicht klar dem Völkerrecht widersprechen würde, unterliegen sie so einer zusätzlichen Hürde bei der Integration in den Arbeitsmarkt, die im Interesse aller gelegen ist. Bezüglich Asylsuchenden, deren Flüchtlingseigenschaft später anerkannt wird, hat auch das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass die aktuelle Gesetzeslage mit der GFK nicht vereinbar ist.³³

UNHCR begrüsst daher mit Nachdruck die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbstätigkeit. Dies stellt einen wichtigen Zwischenschritt für eine effektive Gleichberechtigung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Integration dar.

Die pauschale Sonderabgabe auf Vermögen („Abnahme von Vermögenswerten“) die erhalten bleiben soll, dient nicht der Deckung individuell verursachter Kosten sondern wird pauschal erhoben, um Gesamtkosten zu decken. Wie auch die Sonderabgabe auf Erwerbstätigkeit wäre eine solche pauschale Abgabe für Flüchtlinge mit der GFK nicht vereinbar. Art. 29 Abs. 1 GFK verbietet den Vertragsstaaten, von Flüchtlingen „andere oder höhere Gebühren, Abgaben oder Steuern, gleichviel unter welcher Bezeichnung, zu erheben, als unter ähnlichen Verhältnissen von ihren eigenen Staatsangehörigen jetzt oder künftig erhoben werden.“ Flüchtlinge wurden deshalb von der Leistung dieser Abgabe ausgenommen. Aufgrund der ähnlichen Situation von vorläufig aufgenommenen Personen und Flüchtlingen regt UNHCR daher an, auch die Sonderabgabe für Vermögen zu überdenken. Das eigene Vermögen kann nicht zuletzt ein wichtiges Startkapitel zum Aufbau einer unabhängigen Existenz darstellen.

UNHCR begrüsst mit Nachdruck die geplante Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen, da dies einen wichtigen Zwischenschritt für eine effektive Gleichberechtigung von Asylsuchenden, Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Integration darstellt. **UNHCR regt dazu an**, auch die Sonderabgabe auf Vermögen zu überdenken.

Einschränkungen des Rechts auf Familiennachzug (nArt. 43 Abs. 1, nArt. 44 Abs. 1, nArt. 85 Abs. 7 AuG)

Flüchtlinge, die Asyl erhalten, haben trotz jüngsten Einschränkungen über das Familienasyl das Recht, mit ihrer Familie wiedervereinigt zu werden (Art. 51 AsylG). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Flüchtlinge – anders als Migranten und Migrantinnen, die in ihr Heimatland zurückkehren können – in keinem anderen Land die Möglichkeit haben ihr Recht auf Familienleben geltend zu machen. Obgleich dies in der Regel auch für Flüchtlinge, die nur

³² Siehe UNHCR, Arbeitsmarktintegration (Fn. 31), S. 66ff., 70f.

³³ Siehe Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 31. Oktober 2012, C-1026/2009.

eine vorläufige Aufnahme erhalten, sowie für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme gilt, ist deren Anspruch auf Zusammenführung wesentlich schlechter ausgestaltet. Sie müssen zumindest drei Jahre ab Zuerkennung warten, und dürfen auch dann ihre Kernfamilie nur nachziehen, wenn sie zusammen wohnen, eine bedarfsgerechte Wohnung vorhanden ist und die Familie nicht auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 85 Abs. 7 AuG). Diese Bedingungen sind oft schwierig bis unmöglich zu erfüllen. Die starre Anwendung dieser Vorschriften wurde daher auch vom EGMR gerügt.³⁴ Gerade in der Anfangsphase nach einer Anerkennung sind Flüchtlinge, oftmals zumindest vorübergehend und ergänzend auf Unterstützung angewiesen, um sich ihr neues Leben aufzubauen. Dabei ist auch zu beachten, dass Flüchtlinge, auch wenn sie nur vorläufig aufgenommen werden, im Hinblick auf den Zugang zu Sozialhilfe einen völkerrechtlich verankerten Anspruch auf eine Gleichstellung mit Staatsangehörigen haben (Art. 23 f. GFK). Für vorläufig aufgenommene Personen erkennt auch der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I)³⁵ in Art. 9 das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit an.

Mit dem Entwurf soll nun vorgesehen werden, dass auch Personen, die jährliche Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung beziehen, keine Möglichkeiten zum Familiennachzug mehr haben sollen. Dabei ist hervorzuheben, dass gerade diese Personengruppe aufgrund des Alters, eines Todesfalls oder einer Invalidität einen Anspruch auf Unterstützung erworben hat. Oftmals könnte gerade der wiederhergestellte Familienverband die notwendige Sicherheit bieten, um nicht mehr auf öffentliche Unterstützungsleistungen angewiesen zu sein. Wie auch die Erläuterungen hervorheben, sind „[a]us Sicht der Integration [...] Verschärfungen im Hinblick auf den Familiennachzug oft kontraproduktiv und erschweren insgesamt den Integrationsprozess“.³⁶

UNHCR empfiehlt, bei der Regelung für den Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen deren besondere Situation zu berücksichtigen und am Vorbild des Familienasyls auszurichten. Dies bedeutet ein Absehen von Wartezeiten sowie von Kriterien wie dem Bezug von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen.

Erweiterte Möglichkeit zur Aberkennung der Niederlassungsbewilligung (nArt. 63. Abs. 2, 3, nArt. 34 Abs. 6 AuG)

Eine wesentliche Voraussetzung des Integrationsprozesses von Flüchtlingen und Staatenlosen ist die Gewährung eines sicheren Aufenthaltsstatus und eine mit der Zeit zunehmende Fülle von Rechten. Diese Rechte entsprechen häufig den Rechten der Staatsangehörigen des Aufnahmestaates oder jenen der am besten gestellten Ausländerinnen und Ausländer. Dies entspricht auch der Rechtsprechung des EGMR zur schrittweisen Verfestigung der Aufenthaltssituation und wurde etwa auf europäischer Ebene durch die Schaffung einer Aufenthaltsbewilligung für subsidiär Schutzberechtigte sowie den Zugang für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte zu einem Daueraufenthaltsrecht nach fünf Jahren mit weitreichenden Gleichbehandlungsansprüchen vorgesehen. In der GFK ist dieses Prinzip in

³⁴ EGMR, Urteil vom 11. Juni 2013, *Hasanbasic* gegen die Schweiz, Nr. 52166/09.

³⁵ SR 0.103.1., für die Schweiz in Kraft seit 18. September 1992.

³⁶ Erläuternder Bericht – Anpassung der Vorlage zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030) an Art. 121a BV und an fünf parlamentarische Initiativen, Februar 2015, S. 17.

Art. 34 verankert, demzufolge die vertragsschliessenden Staaten soweit als möglich die Integration und Einbürgerung der Flüchtlinge erleichtern.

Die bestehende Rechtslage in der Schweiz ist in dieser Hinsicht schon jetzt im europäischen Vergleich äusserst restriktiv. Mit dem Entwurf soll nun vorgesehen werden, dass selbst nach 15 Jahren ununterbrochenem und ordnungsgemäsem Aufenthalt in der Schweiz eine Niederlassungsbewilligung widerrufen werden kann, wenn die Person oder eine Person, für die sie oder er zu sorgen hat, dauerhaft und in erheblichem Mass auf Sozialhilfe angewiesen ist. Zusätzlich soll die Niederlassungsbewilligung jederzeit entzogen werden können, wenn die Ausländerin oder der Ausländer nicht bereit ist, sich zu integrieren. Die Integrationsvoraussetzungen werden allerdings bereits bei Erteilung einer Niederlassungsbewilligung geprüft. So stellt auch der Bundesrat fest: „Ausgehend vom Grundsatz, dass Integration ein fortschreitender Prozess ist und mit einer besseren Rechtsstellung verbunden werden soll, steht die vorgeschlagene Rückstufung der Bewilligungsart im Widerspruch zum Stufenmodell Integration. Sie widerspricht auch dem Grundsatz, wonach die Niederlassungsbewilligung unbefristet gilt und nicht mit Bedingungen verbunden ist.“³⁷

UNHCR äusserst Bedenken bezüglich der vorgeschlagenen Möglichkeiten zum Widerruf der Niederlassungsbewilligung und **regt an**, beim Zugang zu einer Niederlassungsbewilligung die spezifische Situation von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen zu berücksichtigen und diesen zu erleichtern.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein
Mai 2015

³⁷ Erläuternder Bericht (Fn. 36), S. 13.