

UNHCR Empfehlungen zur Änderung der Ausführungsverordnungen (VZAE, VVWAL, AsylV 2) zum AIG – Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

I. Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen des am 22. Februar 2023 eröffneten Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Bundesrates über die geplanten Änderungen der Ausführungsverordnungen (VZAE, VVWAL, AsylV2) zum Ausländer- und Integrationsgesetz und zum Asylgesetz (Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme) Stellung zu nehmen.

UNHCR begrüsst die Stossrichtung der geplanten Änderungen, insbesondere die Erleichterungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt durch die Abschaffung der Bewilligungspflicht bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung aus schwerwiegenden persönlichen Gründen (Art. 31 Abs. 3 und 4 E-VZAE) sowie die Ausnahme von der Meldepflicht in ausgewählten Fällen (Art. 65 Abs. 7 und 8 E-VZAE). Zudem befürwortet UNHCR die explizite Erwähnung von häuslicher Gewalt als möglichen Grund für den Anspruch auf einen Kantonswechsel (Art. 67a Abs. 1 E-VZAE). Positiv ist ferner, dass der Beurteilungszeitpunkt hinsichtlich der Sozialhilfeabhängigkeit auf die Situation im neuen Wohnsitzkanton abstellt (Art. 67a Abs. 4 E-VZAE). Auf der Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats möchte UNHCR Empfehlungen zu einigen wenigen Punkten unterbreiten und hofft, dass diese im weiteren Gesetzgebungsverfahren Beachtung finden.

In der Vergangenheit hat UNHCR sich wiederholt für eine Reform der vorläufigen Aufnahme respektive deren Ersetzung durch einen positiven Schutzstatus ausgesprochen und möchte dieses Anliegen auch im Rahmen dieser Stellungnahme nochmals wiederholen.¹ Jüngst verdeutlichte die erstmalige Aktivierung des Schutzstatus S wiederum die Problematiken in Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme. UNHCR empfiehlt, dies als Anlass und Möglichkeit zu nehmen, um eine umfassende Reform in Angriff zu nehmen. Insbesondere sollten die aus der Anwendung des Schutzstatus S gewonnenen Erfahrungen zum Anlass genommen werden, um die geplante Gesetzesänderung des AIG hinsichtlich der Reisebestimmungen vom Dezember 2021 zu überdenken.

¹ Vgl. Etwa UNHCR, Stellungnahme zu den Änderungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG), Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme (im Folgenden: UNHCR Stellungnahme AIG), November 2019, S. 4 ff., m.w.H., verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2019/11/20191122_UNHCR-Stellungnahme-zu-%C3%84nderungen-AIG.pdf.

II. Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmarktintegration spielt eine zentrale Rolle für die Integration von Schutzsuchenden in der Schweiz. Dennoch sind gerade vorläufig Aufgenommene mit erheblichen Hürden konfrontiert. Beispielsweise ist ihre Anstellung für ArbeitgeberInnen mit einem Mehraufwand und Unsicherheiten bezüglich des temporären Status verbunden.²

UNHCR begrüsst daher die durch die Verordnungsänderung angestrebte Erleichterung des Zugangs zur Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen. Hierzu gehören insbesondere die im Verordnungsentwurf vorgesehene Beseitigung der Bewilligungspflicht bei Personen mit Aufenthaltsbewilligung aus schwerwiegenden persönlichen Gründen (Art. 31 Abs. 3 und 4 E-VZAE) und die Ausnahme von der Meldepflicht in ausgewählten Fällen (Art. 65 Abs. 7 und 8 E-VZAE).

Durch den Wegfall der Bewilligungspflicht fällt auch die Prüfung der Angemessenheit der Arbeitsbedingungen weg. UNHCR empfiehlt daher in Betracht zu ziehen, dass Informationen über Mindeststandards und Arbeitnehmerrechte für Arbeitnehmende verfügbar bleiben, beispielsweise durch Stellen, welche Betroffene bei der Arbeitsmarktintegration begleiten.

Der erläuternde Bericht weist darauf hin, dass mit dem Wegfall der Meldepflicht Massnahmen zur beruflichen Ein- und Wiedereingliederung nicht mehr im ZEMIS erfasst würden.³ Es besteht aber weiterhin ein Interesse an diesen Daten, damit auch bereits erste Fortschritte von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen bei der Arbeitsmarktintegration dokumentiert und in das Monitoring der Erreichung des dritten und vierten Ziels der Integrationsagenda Schweiz⁴ einbezogen werden können. UNHCR regt an, zu überlegen, ob diese anderweitig erhoben werden könnten, beispielsweise mittels Umfragen.

III. Erleichterung des Kantonswechsels

a. Schwerwiegende Gefährdung der Gesundheit (Art. 67a Abs. 1 E-VZAE)

Gemäss des erläuternden Berichts geht das SEM bereits jetzt von einer schwerwiegenden Gefährdung aus, wenn eine aussergewöhnliche medizinische Situation einen

² UNHCR Stellungnahme AIG, S. 24; UNHCR, Arbeitsmarktintegration: Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, Dezember 2014, insb. S. 9 und 26 ff., verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/UNHCR-Integrationsstudie_CH_web.pdf.

³ EJPD, erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf über die Änderung der Ausführungsverordnungen (VZAE, VVWAL, AsylV 2) zum Ausländer- und Integrationsgesetz und zum Asylgesetz (Anpassung der vorläufigen Aufnahme) (im Folgenden: erläuternder Bericht), Februar 2023, S. 7 f.

⁴ Siehe die Informationen auf der Internetseite des SEM betreffend Integrationsagenda Schweiz, Monitoring und Kennzahlen, verfügbar unter: <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/monitoring.html> (zuletzt besucht am 24. Mai 2022).

raschen Zugriff auf spezifische ärztliche Angebote erfordere, welche im Wohnsitzkanton nicht verfügbar sind. Dies wurde durch die Änderung in Art. 85b Abs. 2 lit. b nAIG dahingehend präzisiert, dass es sich um Gefährdungen der *Gesundheit* handeln muss.⁵ Der nun im Verordnungsentwurf in Art. 67a Abs. 1 E-VZAE vorgeschlagene Hinweis auf häusliche Gewalt als Beispiel für eine Gefährdung der Gesundheit ist zu begrüssen. Dennoch wäre es vor oben beschriebenem Hintergrund angebracht, eine Definition des Begriffs der Gesundheit in die VZAE aufzunehmen respektive auf eine bestehende Definition zu verweisen. Empfehlenswert wäre hier, einen umfassenden Gesundheitsbegriff zugrunde zu legen, wie beispielsweise derjenige der Weltgesundheitsorganisation.⁶

b. Zumutbarkeit des Arbeitsweges respektive der Arbeitszeiten (Art. 67a Abs. 2 und 3 E-VZAE)

UNHCR begrüsst, dass gemäss dem erläuternden Bericht bewusst darauf verzichtet worden ist, den Anspruch auf Kantonswechsel an einen bestimmten Beschäftigungsgrad zu knüpfen.⁷ Dies erleichtert auch Personen, die etwa aufgrund von Betreuungsverhältnissen oder mangelnden Stellenangeboten (zunächst) keine höherqualifizierte Stelle antreten können, den Einstieg in den Arbeitsmarkt.

In Bezug auf die Zumutbarkeit des Arbeitsweges stellt der Entwurf in Art. 67a Abs. 2 lit. a E-VZAE mit Verweis auf die Regelungen in Art. 16 Abs. 2 lit. f AVIG auf eine Dauer von zwei Stunden pro Weg ab. Dabei erschliesst sich für UNHCR indes nicht, inwiefern sich die Übertragung dieser Frist auf den Regelungsbereich der VZAE rechtfertigt. Die Bestimmung im AVIG regelt, wann Versicherte grundsätzlich nicht mit Hinweis auf die Dauer des Arbeitsweges eine ihnen angebotene Arbeit ablehnen dürfen (Schadenminderungspflicht, vgl. Art. 16 Abs. 1 AVIG).

Demgegenüber handelt es sich bei der Ablehnung eines Gesuchs um Kantonswechsel um eine Einschränkung der Bewegungsfreiheit. Eine Beurteilung dessen, wann dieses Recht etwa mit Verweis auf die zumutbare Dauer eines Arbeitswegs eingeschränkt werden kann, hat sich deshalb nach den Bestimmungen über die Einschränkung von Grundrechten zu richten. Insbesondere bedingt dies, dass im Einzelfall eine Prüfung der Verhältnismässigkeit einer Verweigerung des Kantonswechsels möglich sein muss. Eine Fixierung der zumutbaren Dauer eines Arbeitsweges auf zwei

⁵ EJPD, erläuternder Bericht zum Vernehmlassungsentwurf über die 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, S. 15 f.

⁶ Verfassung der Weltgesundheitsorganisation vom 22. Juli 1946, für die Schweiz in Kraft getreten am 7. April 1948 (SR 0.810.1), Präambel, § 2: «Die Gesundheit ist ein Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlergehens [...]»; UN General Assembly, Constitution of the World Health Organization, 22 July 1946, United Nations, Treaty Series, vol. 14, p. 185, verfügbar unter: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%2014/v14.pdf>.

⁷ Erläuternder Bericht, S. 9.

Stunden, ohne Berücksichtigung des Einzelfalles, kann diesen Grundsätzen jedoch nicht gerecht werden.

UNHCR empfiehlt deshalb, Art. 67a Abs. 2 lit. a E-VZAE derart zu ändern, dass eine Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, wie etwa von Betreuungsverhältnissen, vorgesehen wird.

UNHCR empfiehlt:

- eine Definition des Begriffs der Gesundheit in die VZAE aufzunehmen respektive auf eine bestehende Definition zu verweisen und dabei von einem umfassenden Gesundheitsbegriff auszugehen;
- in Art. 67a Abs. 2 E-VZAE auf die strikte Dauer von zwei Stunden zu verzichten und stattdessen eine Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles vorzusehen.

UNHCR Büro für Schweiz und Liechtenstein
Mai 2023