

UNHCR-Stellungnahme

**zur Änderung der
Verordnung über Zulassung, Aufenthalt
und Erwerbstätigkeit (VZAE) und zur
Totalrevision der Verordnung über die
Integration von Ausländerinnen und
Ausländern (VIntA)**

März 2018

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, zur Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und zur Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens¹ Stellung zu nehmen und erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen abzugeben. Diese Empfehlungen beschränken sich auf Personen unter UNHCR-Mandat und beziehen sich nicht auf Ausländerinnen und Ausländer im Allgemeinen. UNHCR hofft, dass diese Empfehlungen im weiteren Prozess berücksichtigt werden können und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Flüchtlinge, Staatenlose und andere Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, brauchen Zugang zu dauerhaften Lösungen. Ist die Rückkehr ins Herkunftsland in absehbarer Zeit nicht möglich, kann dies nur durch die Integration im Aufnahmeland geschehen.³ Art. 34 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) verpflichtet die Vertragsstaaten daher auch, die „Eingliederung und Einbürgerung der Flüchtlinge“ soweit wie möglich zu erleichtern. Diesem Ziel kann am besten dadurch Rechnung getragen werden, dass Flüchtlingen und anderen international schutzbedürftigen Personen von Anfang die Perspektive eines dauerhaften Verbleibs und einer Eingliederung im Aufenthaltsstaat gegeben wird, die erst mit der Einbürgerung ihren rechtlichen Abschluss findet.⁴

Das UNHCR-Exekutivkomitee definiert Integration als „*dynamischen, facettenreichen Prozess des Gebens und Nehmens [ist], der Bemühungen aller Beteiligten verlangt, einschliesslich der Bereitschaft seitens der Flüchtlinge, sich an die Aufnahmegesellschaft anzupassen, ohne dabei ihre eigene kulturelle Identität aufgeben zu müssen, und ebensolcher Bereitschaft seitens der Aufnahmegemeinschaften und öffentlichen Institutionen, die*

¹ Vgl. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit und Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, 1. Dezember 2017, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#EJPD> (02.03.2018).

² Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (GFK); Art. II Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, Annex, UN Doc. A/1775, 1950; in diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich das Mandat von UNHCR nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der GFK beschränkt, sondern sich auch auf andere Personen erstreckt, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören 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.

³ Vgl. beispielsweise UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, Mai 2007, Rz. 2, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html> (02.03.2018).

⁴ Vgl. UNHCR, Integration of Beneficiaries of International Protection in the European Union, Recommendations to the European Ministerial Conference on Integration, Zaragoza (15 and 16 April 2010), April 2010, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bc862412.html> (02.03.2018) und UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union (FN 3). Vgl. auch UNHCR, UNHCR-Stellungnahme zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht (Bürgerrechtsgesetz, BÜG), März 2010, abrufbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/CH_UNHCR_2010-03-00-OSL-Stellungnahme_Totalrev._Buergerrechtsgesetz.pdf (02.03.2018).

*Flüchtlinge willkommen zu heissen und auf die Bedürfnisse einer vielfältigen Bevölkerung einzugehen.*⁵

Die vorliegenden Verordnungen spezifizieren die durch die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) neu ins Ausländergesetz aufgenommenen Vorschriften zur Integration. Hierzu hatte UNHCR bereits 2012 ausführlich Stellung bezogen.⁶ Die in dieser Stellungnahme enthaltenen Kommentare und Vorschläge sind weiterhin gültig und Grundlage der nachfolgenden Empfehlungen zu den Verordnungsanpassungen.

Empfehlungen bezüglich der Beachtung besonderer Bedürfnisse von Flüchtlingen und anderen international Schutzbedürftigen

Viele Flüchtlinge haben spezielle Bedürfnisse. Verfolgung, Brutalität und Gewalt, Vertreibung und die erzwungene Trennung von Familie und Freunden können schwerwiegende Folgen für die psychische und physische Gesundheit haben und dazu führen, dass medizinische oder anderer spezielle Betreuung notwendig ist. Selbst wenn sich die Auswirkungen dieser Erfahrungen nicht in medizinisch relevanter Weise manifestieren, können sich bei der Integration besondere Herausforderungen stellen. In dieser Hinsicht ist die Situation von Flüchtlingen nicht mit der von Migrantinnen und Migranten vergleichbar. Es ist daher wichtig, dass dieser besonderen Verletzlichkeit von Personen unter dem Mandat von UNHCR im Integrationsprozess angemessen Rechnung getragen wird. Deshalb schlägt UNHCR vor:

Zu Art. 10 nVIntA⁷ – Verpflichtung zur Teilnahme an Integrationsmassnahmen

Art. 10 nVIntA sieht vor, dass Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen, die Sozialhilfe beziehen, zur Teilnahme an Integrations- oder Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden können. Bei vorläufig Aufgenommenen kann dies in Form einer Integrationsvereinbarung erfolgen. Wird dieser Verpflichtung „ohne entschuld bare Gründe“ nicht nachgekommen, kann die Sozialhilfe gekürzt werden.

Die besondere Situation von Flüchtlingen wird nicht ausdrücklich erwähnt. UNHCR befürchtet daher, dass dieser bei Sanktionsmassnahmen dadurch möglicherweise nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

⁵ UNHCR-Exekutivkomitee, Beschluss Nr. 104 (LVI – 2005) über die Integration vor Ort, S. 338, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=585a98294> (02.03.2018).

⁶ Vgl. UNHCR, UNHCR Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Integrationskapitel und Spezialgesetze), März 2012, abrufbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/CH_UNHCR_2012-03-00-OSL-Stellungnahme_Teilrev_AuG.pdf (02.03.2018).

⁷ Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländer (VIntA), AS 2018, abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2913/Integration_Vorentwurf-VIntA_de.pdf (04.03.2018) (im Folgenden: nVIntA).

UNHCR empfiehlt in Art. 10 Abs. 2 nVIntA einzufügen, dass der besonderen Situation von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen bei der Prüfung, ob ein entschuldbarer Grund für die Nichtteilnahme vorliegt, angemessen Rechnung zu tragen ist.

Zu Art. 14 nVIntA – Zielgruppen

In Art. 14 nVIntA werden bestimmte Personengruppen aufgeführt, die bei der Integrationsförderung zu berücksichtigen sind. Dabei wird insbesondere auf die spezifische Integrationsförderung nach Art. 55 AIG⁸ Bezug genommen.⁹ Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene werden trotz ihrer besonderen Situation nicht explizit als spezifische Zielgruppe aufgeführt.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat in einer Studie¹⁰ zur Arbeitsmarktintegration ausländischer Staatsangehöriger in der Schweiz, die sich auch mit der speziellen Situation von Personen befasst, die aus humanitären Gründen (als Flüchtlinge oder vorläufig Aufgenommene) in die Schweiz eingereist sind, auf die Wichtigkeit der frühzeitig ansetzenden Integration hingewiesen. Das Fehlen von frühzeitig ansetzenden spezifischen Programmen und Hilfen für Personen, die aus humanitären Gründen eingereist sind, stellt laut Studie ein erhebliches Problem bei der späteren Integration – insbesondere in den Arbeitsmarkt – dar.¹¹ In Anbetracht der hohen Schutzquote (2017: 57,5%)¹² würde es UNHCR begrüßen, wenn auch Asylsuchende, die sich bereits seit längerer Zeit im Asylverfahren befinden, als eine der Zielgruppen in Art. 14 nVIntA aufgenommen werden.¹³

⁸ Vgl. Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) (Integration), Änderungen vom 16. Dezember 2016, BBl 2016 8899, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/8899.pdf> (05.03.2018).

⁹ Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, Totalrevision der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Erläuternder Bericht, Inkraftsetzung der Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (13.030; Integration), 7. November 2017, S. 13/16, abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2913/Integration_Erl.-Bericht-VIntA_de.pdf (05.03.2018).

¹⁰ Liebig, Thomas et al., *The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing, Februar 2012, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/31/49654710.pdf> (05.03.2018).

¹¹ *ibid.*, S. 40ff. und Empfehlungen auf S. 6.

¹² Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, Asylstatistik 2017, 22. Januar 2018, S. 5/22, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2017/stat-jahr-2017-kommentar-d.pdf> (06.03.2018). Mit Schutzquote ist dabei der Anteil Asylgewährungen und vorläufiger Aufnahmen aufgrund erstinstanzlicher Entscheide gemeint.

¹³ Vgl. dazu UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, Rz. 8ff. (FN 3).

UNHCR regt an, dass

- **Flüchtlinge und andere Personen mit internationalem Schutzbedarf und**
 - **Asylsuchende, die sich bereits längerer Zeit im Asylverfahren befinden**
- explizit in Art. 14 nVIntA aufgeführt werden.**

Sicherer Aufenthaltsstatus für Flüchtlinge und andere international Schutzbedürftige

Um die Integration von Flüchtlingen zu erleichtern wie dies von Art. 34 GFK vorgesehen ist, ist es wichtig, dass diese frühzeitig eine dauerhafte Aufenthaltsbewilligung erhalten. Eine solche ist oftmals auch Voraussetzung dafür, dass Flüchtlinge die ihnen in der GFK gewährten Rechte geniessen können. Der Aufenthaltsstatus sollte keiner regelmässigen Kontrolle unterzogen werden, um eine gewisse Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten. Für den Integrationsprozess förderlich ist zudem, wenn die Einbürgerung innerhalb eines gewissen Zeitrahmens möglich ist.¹⁴

Zu 6a. Kapitel: Integrationskriterien (nVZAE¹⁵)

Die Erfüllung der in Art. 58a AIG aufgeführten Integrationskriterien kommt eine zentrale Rolle bei den Bewilligungserteilungen zu. So sind die Erfüllung beziehungsweise Nicht-Erfüllung dieser Kriterien bei der Erteilung, beim Widerruf beziehungsweise bei der Rückstufung und der Wiedererteilung der Niederlassungsbewilligung ausschlaggebend.

Auch ein von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen erlangter Aufenthaltstitel, der aufgrund einer Verstetigung des Aufenthalts erteilt wurde, ist einer regelmässigen Kontrolle zugänglich.¹⁶ Dies steht der Stabilität und Sicherheit entgegen, die diese besonders verletzbare Personengruppe für den Aufbau eines neuen Lebens benötigt und ist auch problematisch in Hinblick auf die Verpflichtung der Staaten, die Einbürgerung von Flüchtlingen zu erleichtern. Denn das neue Bürgerrecht setzt als formelle Voraussetzung der ordentlichen Einbürgerung den Besitz einer Niederlassungsbewilligung voraus (Art. 9 BÜG).

¹⁴ Vgl. dazu UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, Rz. 8ff. (FN 3) und UNHCR, *UNHCR-Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Integrationskapitel und Spezialgesetze)*, S. 5 (FN 6).

¹⁵ *Verordnung über die Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) vom 24. Oktober 2007, AS 2018, abrufbar unter: https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2913/Integration_Vorentwurf-VZAE_de.pdf (05.03.2018) (im Folgenden: nVZAE).*

¹⁶ *Dies betrifft nicht den Aufenthaltstitel, der auf der Grundlage der Flüchtlingsanerkennung beziehungsweise der Gewährung anderweitigen Schutzes erteilt wurde.*

UNHCR empfiehlt daher, durch eine umfassende Einzelfallprüfung nach Art. 77f nVZAE sicherzustellen, dass die persönlichen und sonstigen Umstände von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen tatsächlich berücksichtigt werden.

Zu Art. 77a nVZAE – Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

Art. 77a nVZAE konkretisiert das Kriterium der Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach Art. 58a AIG. Hiernach liegt eine Nichtbeachtung bereits vor, wenn gesetzliche Vorschriften und behördliche Verfügungen missachtet werden (Art. 77a Abs. 1 Bst. a nVZAE).

Gemäss erläuterndem Bericht entspricht Art. 77a nVZAE dem bisherigen Art. 80 VZAE. Materiell sei keine Änderung vorgesehen.¹⁷ Art. 80 VZAE verweist jedoch auf die Bestimmungen in Art. 62 Abs. 1 Bst. c und 63 Abs. 1 Bst. b AuG¹⁸ (welche unverändert ins AIG überführt werden wird). Für den Widerruf einer (Niederlassungs-)Bewilligung muss demnach „*erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung*“ oder „*in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung*“ verstossen worden sein. Art. 77a nVZAE konkretisiert demgegenüber Art. 58a AIG. Werden diese beiden Bestimmungen zusammen gelesen, dann genügt bereits die Missachtung gesetzlicher Vorschriften und behördlicher Verfügungen, um von einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszugehen. Eine gewisse Schwere wird nicht verlangt.

Damit klargestellt ist, dass ein gewisser Schweregrad nötig ist, um von einer Nichtbeachtung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszugehen, empfiehlt UNHCR daher, Art. 77a Abs. 1 Bst. a nVZAE dahingehend zu präzisieren.

UNHCR empfiehlt, dass in Art. 77a Abs. 1 Bst. a nVZAE eingefügt wird, dass die Missachtung von gesetzlichen Vorschriften und behördlichen Verfügungen „schwerwiegend“ sein muss.

¹⁷ Vgl. Staatssekretariat für Migration SEM, *Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, Erläuternder Bericht, Inkraftsetzung der Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 (13.030; Integration)*, 7. November 2017, S. 17/29, abrufbar unter: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aug-integration-paket2/vn-ber-vzae-d.pdf> (05.03.2018).

¹⁸ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (Stand am 1. Januar 2018), abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20020232/index.html> (05.03.2018).

Zu Art. 77f nVZAE – Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Gemäss Art. 77f nVZAE sind die persönlichen Verhältnisse bei der Beurteilung der Kriterien nach Art. 58a Abs. 1 Bst. c und d AIG (Sprachkompetenzen und Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb an Bildung) angemessen zu berücksichtigen.

UNHCR begrüsst, dass in einer Einzelfallprüfung berücksichtigt werden soll, wenn besondere Umstände wie schwere oder lang andauernde Krankheit das Erfüllen der Sprachkompetenzen oder der Teilnahme am Wirtschaftsleben erschweren oder verunmöglichen.

UNHCR empfiehlt jedoch auch hier, explizit aufzuführen, dass auch die besondere Situation von Flüchtlingen und anderen international Schutzbedürftigen zu berücksichtigen ist, damit diese angemessen in die Einzelfallprüfung Eingang findet.

UNHCR begrüsst, dass für die Erfüllung der Sprachkompetenzen und der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung nach Art. 77f nVZAE die persönlichen Verhältnisse angemessen berücksichtigt werden müssen. UNHCR regt zusätzlich an, dass in Art. 77f nVZAE die Berücksichtigung der besonderen Situation von Flüchtlingen und anderen international Schutzberechtigten explizit aufgenommen wird.

Familiennachzug

Das Recht auf Familienleben wird in verschiedenen internationalen Menschenrechtsverträgen garantiert.¹⁹ Dieses Recht gilt für alle Menschen und ist nicht auf Inländerinnen und Inländer beschränkt. Das Recht auf Familienleben beinhaltet nicht automatisch ein Recht auf Familiennachzug. Ein solcher Anspruch kann sich aber bei Flüchtlingen nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) ergeben, wenn Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ihr Familienleben nur im Aufnahmeland leben können.²⁰

¹⁹ Vgl. unter anderem UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, S. 171, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>; UN General Assembly, *Convention on the Rights of the Child*, 20 November 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, S. 3, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html>; Council of Europe, *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, as amended by Protocols Nos. 11 and 14, 4 November 1950, ETS 5, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html> (05.03.2018).

²⁰ Vgl. Zum Ganzen Stephanie A. Motz, *Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen*, Oktober 2017, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2018/03/Familiennachzug-f%C3%BCr-Fl%C3%BChtlinge-in-der-Schweiz.pdf> (05.03.2018).

Basierend auf dem flüchtlingsvölkerrechtlichen Grundsatz der Familieneinheit²¹ hat das UNHCR-Exekutivkomitee mehrfach die fundamentale Bedeutung der Achtung der Familieneinheit bekräftigt und die Staaten dazu aufgerufen, erleichterte reguläre Einreisemöglichkeiten für Familienmitglieder von Flüchtlingen zu schaffen.²²

Zu Art. 73a, Art. 73b und Art. 74a nVZAE – Anforderungen an die Sprachkompetenz beim Familiennachzug bei der Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung und beim Familiennachzug und Einbezug in die vorläufige Aufnahme

Diese Familiennachzugsregelungen des AIG, welche in Art. 73a, Art. 73b und Art. 74a nVZAE konkretisiert sind, betreffen sowohl anerkannte Flüchtlinge, die die strengen Anforderungen nach Art. 51 AsylG nicht erfüllen und deshalb auf den im Ausländerrecht geregelten Familiennachzug angewiesen sind, sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer. Dies kann zu einer weiteren Erschwerung beziehungsweise Verzögerung des Familiennachzugs führen, der bereits heute äusserst restriktiv ist.²³

Eine langfristige Trennung von Familienangehörigen ist nicht nur völkerrechtlich bedenklich, sondern hat oftmals verheerende Konsequenzen auf das psychische Wohlbefinden und erschwert anerkanntermassen die Fähigkeit, sich im Aufnahmeland zu integrieren.²⁴ Deshalb empfiehlt UNHCR, von weiteren Erfordernissen beim Familiennachzug abzusehen.

UNHCR regt an, Art. 73a, Art. 73b und Art. 74a nVZAE zu ergänzen und vorzusehen, dass bei Personen des Asylbereichs (anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene) die Anmeldung zu einem Sprachförderungsangebot erst nach Einreise erfolgen muss.

²¹ UNHCR, *Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, 1. September 1979, §§ 182, 183, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4023d8df4.html> (05.03.2018).

²² UNHCR, *Family Reunification No. 24 (XXXII) - 1981*, 21 October 1981, No. 24 (XXXII) - 1981, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43a4.html> (05.03.2018).

²³ Vgl. *Stephanie A. Motz, Familiennachzug für Flüchtlinge in der Schweiz, Rechtsrahmen und strategische Überlegungen (FN 20)*.

²⁴ UNHCR, *Refugee Family Reunification, UNHCR's Response to the European Commission Green Paper on the Right to Family Reunification of Third Country Nationals Living in the European Union (Directive 2003/86/EC)*, Februar 2012, S. 3, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4f55e1cf2.html> (05.03.2018).