



UNHCR

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

**UNHCR-Stellungnahme
zum Entwurf für Anpassungen
des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)
(„Verfahrensnormen und Informationssysteme“)**

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Einladung, zu den vorgeschlagenen Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) - Verfahrensnormen und Informationssysteme¹ im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen. UNHCR erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf abzugeben. UNHCR hofft, dass diese im weiteren Gesetzgebungsprozess berücksichtigt werden können und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

UNHCR erkennt an, dass allfällige Reisen von Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat ein Indiz dafür sein können, dass Schutzbedarf fälschlich anerkannt wurde oder nicht mehr besteht. UNHCR weist aber darauf hin, dass eine Reise in den Herkunftsstaat nicht zwingend bedeutet, dass die Person des Flüchtlingsschutzes nicht mehr bedarf. Diese Unterscheidung wurde auch in der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) vorgenommen und geregelt. UNHCR unterstützt daher Massnahmen, die auf der Grundlage der einschlägigen Vorschriften der GFK das Ansehen und die Integrität des Flüchtlingsschutzes wahren.

UNHCR sieht aus diesem Grund die vorgeschlagene erleichterte Möglichkeit zur Aberkennung des Flüchtlingsstatus bei freiwilligen Auslandsreisen, in der Absicht sich unter den Schutz des Heimats- oder Herkunftsstaat zu stellen, falls tatsächlich Schutz gewährt wurde, als sachgerecht an. Die pauschalen und weitreichenden Einschränkungen der Reisefreiheit, insb. in Drittstaaten, und die damit verbundene Aberkennung des Asyls stossen hingegen aus mehreren Gründen auf völkerrechtliche Beden-

¹ Entwurf vom Juni 2016, COO.2180.101.7.525802 / 316.1/2015/00001.

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 Genfer Flüchtlingskonvention 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.

ken. Eine weitere Empfehlung dieser Stellungnahme bezieht sich auf die vorgeschlagenen Regelungen zur Haft.

Reiseverbote für Flüchtlinge (Art 59a E-AuG)

Nach der aktuellen Rechtslage sind die Reiseausweise von Flüchtlingen für alle Staaten gültig, mit Ausnahme des Landes, aus dem der Inhaber oder die Inhaberin geflohen ist (vgl. Art. 12 Abs. 3 RDV). Zusätzlich zu dieser bestehenden Einschränkung des Geltungsbereichs der Reiseausweise sieht der Entwurf vor, dass Flüchtlingen eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat gesetzlich untersagt werden soll (Art. 59a E-AuG). Darüber hinaus soll das SEM bei begründetem Verdacht einer Missachtung dieses Reiseverbots nicht nur für die jeweilige Person, sondern für alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Heimat- oder Herkunftsstaat ein Reiseverbot für weitere Staaten erlassen können, *insbesondere* für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats. Laut Bericht soll ein begründeter Verdacht der Missachtung des Reiseverbots bereits bestehen, „wenn ein regelmässiger Reiseverkehr von Flüchtlingen aus einem Nachbarstaat des Heimatlandes dieser Personen in die Schweiz festgestellt wird“ (Bericht S. 12). Das Reiseverbot hat auch eine Einschränkung der Gültigkeit des Reiseausweises zur Folge (vgl. auch Bericht S. 44: „... Regelungen zur Beschränkung der territorialen Gültigkeit von Reiseausweisen für Flüchtlinge ...“). In solchen Fällen kann das SEM ausschliesslich aus „wichtigen Gründen“ eine Reise in einen solchen Drittstaat bewilligen (Art 59a E-AuG).

Die Reisefreiheit von Flüchtlingen wird in der GFK grundlegend durch den Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises anerkannt. So legt Art. 28 Abs. 1 GFK fest:

„Die vertragsschliessenden Staaten stellen den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen ausserhalb dieses Gebietes gestatten, vorausgesetzt, dass keine zwingenden Gründe der Staatssicherheit oder öffentlichen Ordnung entgegenstehen; die Bestimmungen im Anhang zu diesem Abkommen finden auf diese Dokumente Anwendung [...]“.

Der Anhang zur GFK, auf den in diesem Abschnitt verwiesen wird, präzisiert in seinem Paragraph 4:

„Ausser in besondern oder aussergewöhnlichen Fällen ist der Ausweis für möglichst viele Staaten auszustellen.“

Dieser Anspruch auf Ausstellung eines Reiseausweises mit grösstmöglichem Geltungsbereich, der nur aus zwingenden Gründen der Staatssicherheit oder öffentlichen

Ordnung versagt, und dessen Geltungsbereich nur in besonderen oder aussergewöhnlichen Fällen eingeschränkt werden darf, kommt dabei in den verbindlichen englischen und französischen Sprachfassungen der GFK noch deutlicher hervor:

„*the largest possible number of countries*“ bzw.

„*pour le plus grand nombre possible de pays*“.³

Dementsprechend stellt die weit überwiegende Mehrheit der Konventionsstaaten Reiseausweise mit Gültigkeit für alle Staaten mit Ausnahme des Heimat- bzw. Herkunftsstaates aus.⁴ Diese Ausnahme, wie sie auch bislang schon in der Schweiz besteht, findet ihre Begründung vor allem in der Tatsache, dass ein Reiseausweis für Flüchtlinge ein Ersatzdokument für einen Pass aus dem Herkunftsstaat darstellt.⁵

Darüber hinausgehende Einschränkungen dürften wie dargelegt nur in besonderen oder aussergewöhnlichen Fällen erfolgen. Dieses Kriterium ist nicht erfüllt. Die vorgesehene Festlegung, wann ein Reiseverbot erlassen werden soll — ohne jegliche quantitative oder qualitative Kriterien — stellt sich folglich als problematisch dar. Im erläuternden Bericht ist vorgesehen, dass etwa alleinig auf einen „regelmässige[n] Reiseverkehr von Flüchtlingen aus einem Nachbarstaat des Heimatlandes dieser Personen in die Schweiz“ abgestellt werden soll (Bericht, S. 22). Dies ignoriert die unterschiedlichsten Gründe, die Flüchtlinge dazu bewegen können in Nachbarstaaten oder andere Drittstaaten zu reisen, etwa um dort aufhältige Familienangehörige zu besuchen.

Selbst wenn ein Reiseverbot nur auf der Grundlage von Fällen verhängt werden sollte, in denen es tatsächlich zu freiwilligen Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat kam, wäre die pauschale Wirkung für alle Flüchtlinge aus diesem Staat, unabhängig von ihrem individuellen Verhalten, nicht sachgerecht. Der Bericht hält dazu fest: „Das

³ Siehe dazu auch EXKOM, Beschluss Nr. 13 (XXIX), 1978, Reiseausweise für Flüchtlinge, insb. Abs. c: „[Das Exekutiv-Komitee] empfahl, dass solche Konventions-Reiseausweise eine sowohl geographisch als auch zeitlich ausgedehnte Gültigkeit haben“, http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_013.pdf; siehe dazu auch UNHCR, Note on Travel Documents for Refugees, 30 August 1978, EC/SCP/10, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68cce14.html>; vgl. auch EXKOM, Beschluss Nr. 49 (XXXVIII) Reiseausweise für Flüchtlinge, http://www.unhcr.ch/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_1_voelkerrecht/1_1_7/FR_int_vr_EXKOM-EXKOM_049.pdf.

⁴ „Concerning the geographical validity of Convention Travel Documents, the vast majority of States, in accordance with paragraph 4 of the Schedule, endorse the CTD as valid for all countries with the exception of the country of origin. A few States, however, restrict the geographical validity of CTDs to certain named countries, usually for political or security reasons.“ vgl. UNHCR, Note on follow-up to the earlier Conclusion of the Executive Committee on Travel Documents for Refugees, 3 July 1987, EC/SCP/48, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68cca8.html>.

⁵ Vgl. auch Hathaway, The Rights of Refugees under International Law (2005), S. 858f.

Reiseverbot für Flüchtlinge in Anwendung von Artikel 59a Absatz 1 zweiter Satz E-AuG betrifft sämtliche Staatsangehörige eines Landes (Allgemeinverfügung des SEM)⁶ (Bericht S. 22). Durch diese Einschränkung der Rechte einer ganzen Flüchtlingsgruppe alleine nach ihrer Herkunft bzw. Staatsangehörigkeit würden ungleiche Sachverhalte gleich behandelt werden und zahlreiche Fragen der Vereinbarkeit mit dem mehrfach im Völkerrecht und der Schweizerischen Bundesverfassung verankerten Diskriminierungsverbot aufgrund der Herkunft⁶ und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz aufgeworfen werden. Daran würde auch die sehr eng gefasste und mit grossem Aufwand für Behörden und Flüchtlinge verbundene Ausnahmemöglichkeit „aus wichtigen Gründen“ (Art. 59a Abs. 2 E-AuG) wenig ändern. Während die im Bericht aufgezählten wichtigen Gründe wie „schwere Krankheit oder der Hinschied eines Familienangehörigen“ (Bericht S. 23) in Zusammenhang mit der Frage der Freiwilligkeit einer Rückkehr *in den Heimat- oder Herkunftsstaat* relevant sein können, sind diese für Reisen *in Drittstaaten* zu eng gefasst. Zugleich fehlt gänzlich die Möglichkeit einer Ausnahme von einem Reiseverbot bei Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat aus anerkannten Gründen (siehe dazu unten).

Fragen der Verhältnismässigkeit werden schliesslich dadurch verstärkt, dass das Verbot nicht nur für Nachbarstaaten, sondern für jedes beliebige Land verhängt werden könnte, und dass auch nicht festgelegt wird, für welchen Zeitraum ein solches Verbot gilt oder in welchen Zeitabständen das Vorliegen der Umstände, die zu dessen Verhängung geführt haben, überprüft werden müsste.

UNHCR empfiehlt aus diesen Gründen, von den geplanten Reiseverboten für Flüchtlinge Abstand zu nehmen und stattdessen die Ressourcen, die benötigt würden, um solche Verbote zu verwalten und Ausnahmegenehmigungen zu bearbeiten, in die Aufklärung etwaiger Missbrauchsfälle zu investieren.

Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft bei Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 63 Abs. 1^{bis} und 2 E-AsylG)

Der Entwurf, präzisiert die aktuelle Rechtslage (Art. 63 Abs. 1 AsylG) und sieht vor, dass das SEM die Flüchtlingseigenschaft aberkennt, wenn Flüchtlinge in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat reisen. Diese Aberkennung soll unterbleiben, wenn der Flüchtling glaubhaft macht, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte, keine

⁶ Vgl. insb. Art. 3 GFK; Art. 2, 26 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2; in Kraft getreten für die Schweiz am 18. September 1992; Art. 5 Buchstabe d)ii) Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR 0.104, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Dezember 1994; Art. 8 Abs. 1, 2 Schweizerische Bundesverfassung, SR 101.

Absicht bestand, sich unter den Schutz des Heimat- oder Herkunftsstaates zu unterstellen [sic], oder der Heimat- oder Herkunftsstaat keinen tatsächlichen Schutz gewährt hat (Art. 63 Abs. 1bis E-AsylG).

Auch in der GFK ist vorgesehen, dass internationaler Schutz beendet werden kann, wenn er nicht mehr erforderlich ist. Relevant ist hier vor allem Art. 1 C Abs. 1 GFK, der eine Beendigung der Flüchtlingseigenschaft vorsieht, wenn die Person sich freiwillig wieder unter den Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, gestellt hat. Dabei werden drei Voraussetzungen festgelegt: a) Freiwilligkeit: der Flüchtling muss aus freien Stücken handeln; b) Absicht: der Flüchtling muss mit seinem Handeln beabsichtigen, sich erneut dem Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, zu unterstellen; c) erneute Inanspruchnahme: der Flüchtling muss diesen Schutz auch tatsächlich erhalten.⁷

Diese Kriterien werden vom Gesetzesentwurf weitgehend übernommen und ein faires Verfahren dadurch ermöglicht, dass das Nicht-Vorliegen dieser Voraussetzungen vom Flüchtling nicht bewiesen, sondern bloss glaubhaft gemacht werden muss. Da die effektive und faire Anwendung auch der Beendigungsklauseln ein wichtiger Bestandteil zur Wahrung der Integrität der GFK ist, stellt sich die Bestimmung grundsätzlich als sachgerecht dar.

Problematisch ist hingegen, dass die vorgeschlagene Bestimmung auch vorsieht, dass das SEM Flüchtlingen das Asyl aberkennt, wenn diese ein Reiseverbot in Drittstaaten missachtet haben (Art. 63 Abs. 2 lit. b E-AsylG). Bereits aktuell wirkt die Unterscheidung zwischen Flüchtlingen mit Asyl und Flüchtlingen ohne Asyl in der Schweiz zahlreiche gleichbehandlungsrechtliche Fragen auf. Diese Problematik würde weiter verstärkt werden, wenn nun auch noch an – wie oben hervorgehoben – völkerrechtlich problematische Reiseverbote angeknüpft werden soll. Darüber hinaus würde die schwerwiegende Massnahme des Entzugs des Asyls aus dem Grund der Reise in einen Drittstaat in einem Missverhältnis zu den übrigen Gründen stehen, aus denen Asyl widerrufen werden kann, wie aktuell wegen der Verletzung oder Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz oder dem Begehen besonders verwerflicher strafbarer Handlungen (Art. 64 Abs. 2 AsylG). Dadurch wird die Verhältnismässigkeit der vorgeschlagenen Massnahme zusätzlich in Frage gestellt.⁸

⁷ Vgl. *UNHCR*, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft (1979), Par. 118ff., verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4023d8df4.html>; vgl. dazu auch BVGE 2010/17.

⁸ Vgl. zur Notwendigkeit der Verhältnismässigkeit einer Aberkennung des Asyls BVGE 2013/23, E. 3.4.

Zusätzlich zur Streichung des Reiseverbots empfiehlt UNHCR daher auch die Streichung dieser überschüssenden Rechtsfolge.

UNHCR **empfiehlt**, von der Aberkennung des Asyls bei Reisen in einen Drittstaat abzusehen.

Haftanstalten (Art. 81 Abs. 2 E-AuG)

Der Entwurf sieht vor, dass ausdrücklich verankert werden soll, dass Haft nach dem AuG in dafür geschaffenen Haftanstalten zu vollziehen ist, und nur soweit dies aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist, in normalen Haftanstalten, jedenfalls aber getrennt von Untersuchungs- und Strafgefangenen (Art. 81 Abs. 2 E-AuG). Da grundlegende Unterschiede zwischen Administrativ- und Strafhaft bestehen, begrüsst UNHCR diese Massnahme und weist auch auf die Notwendigkeit hin sicherzustellen, dass bundesweit die notwendigen Plätze zur Verfügung stehen, um Personen nicht dennoch in normalen Haftanstalten unterzubringen. UNHCR weist dabei aber vor allem darauf hin, dass Haft stets nur *ultima ratio* sein darf, und im Einzelfall notwendig und verhältnismässig sein muss.⁹ Dabei ist anzumerken, dass aktuell Alternativen zur Haft im AuG nur teilweise ausdrücklich verpflichtend verankert sind und allgemein nähere Modalitäten fehlen. Sie stehen auch in der Praxis nicht umfassend zur Verfügung stehen.

UNHCR regt daher an, die geplanten Gesetzesänderungen auch dazu zu verwenden, Alternativen zur Haft umfassend und detailliert gesetzlich zu verankern.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Oktober 2016

⁹ Siehe insbesondere *UNHCR, Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, auf Deutsch verfügbar unter <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=562891154>; sowie *UNHCR, Options Paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families*, 2015, verfügbar unter: <http://www.refworld.org/docid/5523e8d94.html>.