



UNHCR

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

UNHCR Stellungnahme zur **Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern**

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, zu den Entwürfen der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2) und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIntA) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens¹ Stellung zu nehmen und erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen dazu abzugeben. Diese Empfehlungen beschränken sich ausdrücklich auf Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen 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.

Die Empfehlungen betreffen drei verschiedene Themenfelder:

- die Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen;
- die Gleichstellung von Personen des Asylbereichs mit Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern bei der Sonderabgabe auf Vermögenswerten bezüglich des Vermögensfreibetrages;
- die Neuausrichtung der Integrationspauschale.

• **Abschaffung der Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen**

Das Parlament hat am 16. Dezember 2016 entschieden, dass das Erwerbseinkommen von Personen des Asylbereichs nicht mehr der Sonderabgabe unterliegen soll.³ UNHCR hat dies bereits im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes begrüsst, da diese Abgabe nicht in Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) steht und die Abschaffung zudem einen wichtigen Zwischenschritt hin zu einer effektiven Gleichbehandlung von Flüchtlingen, vorläufig

¹ Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens, Bern, 26. April 2017, abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2863/Integration-und-Erwerbseinkommen_Brief-Kantone_de.pdf (9. August 2017).

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. Staatssekretariat für Migration SEM, Erläuternder Bericht, Änderung der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen und der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, Teilkraftsetzung der Änderung des Ausländergesetzes (Integration; 13.030), 28. März 2017, S. 4, abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2863/Integration-und-Erwerbseinkommen_Erl.-Bericht_de.pdf (9. August 2017).

aufgenommenen Personen und Asylsuchenden beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Integration darstellt.⁴

Trotz des Entscheides, die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen abzuschaffen, enthält die E-AsylV 2 keine Änderungsvorschläge, welche deutlich machen, dass Vermögenswerte aus Erwerbseinkommen auch dann von der Sonderabgabe ausgenommen sind, wenn sie innerhalb des Freibetrages liegen.

UNHCR regt deshalb an, in der AsylV2 klarzustellen, dass auch Vermögenswerte aus Erwerbseinkommen, die innerhalb des Freibetrages liegen (Art. 16 Abs. 4 E-AsylV 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 3 lit. c E-AsylG), von der Sonderabgabe ausgenommen sind.

- **Sonderabgabe auf Vermögenswerten**

UNHCR bedauert, dass die Sonderabgabe auf Vermögenswerten beibehalten wurde. Deren Abschaffung bedarf jedoch einer Gesetzesänderung und steht daher vorliegend nicht zur Diskussion. Möglich wäre jedoch im Rahmen dieser Verordnungsänderungen den in der E-AsylV 2 festgelegten Freibetrag anzuheben.

Wie im Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes ausgeführt, ist die Sonderabgabe auf Vermögenswerten für Flüchtlinge und für Asylsuchende, deren Flüchtlingseigenschaft später anerkannt wird, mit Art. 29 Abs. 1 GFK unvereinbar.⁵ Die Sonderabgabe auf Vermögenswerten widerspricht auch Sinn und Zweck von Art. 30 GFK. Diese Bestimmung sieht vor, dass Flüchtlingen gestattet werden soll, die Vermögenswerte, die sie vom Verfolgerstaat in das Erstaufnahmeland gebracht haben, in das Land mitnehmen dürfen, in welchem sie neu angesiedelt werden. Diese Güter sollen Flüchtlingen beim Aufbau einer neuen Existenz zur Verfügung stehen und damit einen menschenwürdigen Neuanfang begünstigen.⁶ Da der Aufenthalt von vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländern oftmals genauso dauerhaft ist wie jener von Flüchtlingen, regt UNHCR an, auch bei dieser Personengruppe die Sonderabgabe auf Vermögenswerten zu überdenken.⁷

Asylsuchende stellen für sich alleine eine besonders benachteiligte und verletzte Bevölkerungsgruppe dar, die besonderen Schutzes bedürfen.⁸ In der Regel werden sie durch die Verfolgungssituation gezwungen, ihr gesamtes Hab und Gut zurückzulassen und können nur noch wenige Vermögenswerte mit auf die Flucht nehmen. Unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten stellt deshalb die Vermögenswertabnahme bei

⁴ Vgl. 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, Mai 2015, S. 10ff., abrufbar unter: http://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/07/CH_2015-05-00-OSL-Stellungnahme-Art.-121a-BV.pdf (9. August 2017) (im Folgenden: UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes).

⁵ Vgl. dazu UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Fn. 4), S. 10f. mit Verweis auf Art. 29 Abs. 1 GFK und auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. Oktober 2012, C-1026/2009, wonach die „Sonderabgabe das Diskriminierungsverbot von Art. 29 FK [GFK] verletzt, soweit Asylsuchende betroffen sind, welche die materielle Flüchtlingseigenschaft erfüllen“ (Erw. 10).

⁶ Vgl. Boldizsár Nagy, 'Commentary on Art 30 of the Refugee Convention', in Andreas Zimmermann (Hrsg.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary* (Oxford University Press, 2011), para. 4.

⁷ UNHCR-Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung des Ausländergesetzes (Fn. 4), S. 11.

⁸ European Court of Human Rights, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, 21 January 2011, para. 251, abrufbar unter: www.refworld.org/cases/ECHR_4d39bc7f2.html (12. Juli 2017).

dieser Personengruppe einen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar (Art. 36 i.V.m. Art. 26 BV).⁹

Zudem wird trotz vergleichbarer Situation Personen des Asylbereichs ein niedrigerer Freibetrag als Sozialhilfeempfängerinnen und –empfängern gewährt. So empfehlen die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) für Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger einen Vermögensfreibetrag von Fr. 4'000.00 (für Einzelperson), 8'000.00 (für Ehepaare), 2'000.00 (für jedes minderjährige Kind), maximal jedoch 10'000.00 pro Familie. Mit dem Vermögensfreibetrag soll die Eigenverantwortung gestärkt und der Wille zur Selbsthilfe gefördert werden.¹⁰ Demgegenüber hat der Bundesrat für Personen aus dem Asylbereich lediglich einen Freibetrag von Fr. 1'000.00 vorgesehen (Art. 16 Abs. 4 E-AsylV 2). Dies ist mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht vereinbar.

UNHCR regt deshalb eine Erhöhung des Freibetrages nach Art. 16 Abs. 4 E-AsylV 2 auf die gleiche Höhe wie für Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger an.

- **Integrationspauschale**

Eine erfolgreiche Integration liegt sowohl im Interesse der Schutzsuchenden wie auch der Aufnahmegesellschaft. Diese setzt neben der Bereitstellung genügend finanzieller Mittel voraus, dass die tatsächlich anfallenden Kosten abgedeckt, dass die finanziellen Beiträge vollumfänglich für die vereinbarten Ziele eingesetzt werden und dass ein ausreichendes Angebot an Integrationsprogrammen vorhanden ist. Aus diesem Grund begrüsst UNHCR einerseits, dass die Integrationspauschale neu anhand der effektiven Zahl der Entscheide im Asylbereich ausgerichtet werden soll und andererseits, dass Art. 19 E-VIntA neu die Voraussetzungen konkretisiert, welche zu einer Rückforderung von Bundesbeiträgen führen können, wenn der Kanton die vereinbarten Leistungs- und Wirkungsziele nicht oder nur mangelhaft erfüllt hat, keine Nachbesserung möglich ist und er nicht nachweist, dass ihn keinerlei Verschulden trifft. Im Weiteren begrüsst UNHCR, dass allfällige Restbeiträge vom Kanton zweckgebunden für Integrationsmassnahmen einzusetzen sind.

Damit die zweckgebundene Verwendung von finanziellen Beiträgen auf allen Ebenen gewährleistet ist, schlägt UNHCR eine Ergänzung von Art. 19 E-VIntA vor, wonach vom Bund zurückgeforderte Beiträge wiederum zweckgebunden für Integrationsmassnahmen zu verwenden sind.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

August 2017

⁹ Vgl. dazu UNHCR, *UNHCR Observations on the proposed amendments to the Danish Aliens legislation*, L 87, 6 January 2016, paras. 48ff., abrufbar unter: www.refworld.org/docid/5694ed3a4.html [aufgerufen am 12. Juli 2017] mit Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (*Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Application no. 7151/75; 7152/75, 23 September 1982, para. 73).

¹⁰ Vgl. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), *Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe*, 4. überarbeitete Ausgabe April 2005, Mai 2016, E.2–3, abrufbar unter: https://skos.ch/fileadmin/migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf (9. August 2017).