

Stellungnahme zum Entwurf des Bundesrates zur Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten

Einleitung

Auf der Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats¹ nimmt UNHCR im Rahmen der am 26. Januar 2022 eröffneten Vernehmlassung Stellung zum Entwurf des Bundesrates über die Anpassung der Sozialhilfeleistungen für Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten.

Konkret schlägt der Bundesrat die folgenden Massnahmen vor:

- I. Senkung der Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe für Drittstaatsangehörige in den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz;
- II. Einführung eines zusätzlichen Massstabs in Artikel 58a AIG für die Integration vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer, die eine Aufenthaltsbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AIG beantragen, nämlich die Förderung und Unterstützung der Integration ihrer Lebenspartner und minderjährigen Kinder;
- III. Konkretisierung der Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Art. 84 Abs. 5 AIG durch den expliziten Verweis auf die Integrationskriterien von Art. 58a AIG. Damit soll sichergestellt werden, dass die von vorläufig aufgenommenen Ausländern und Ausländerinnen erfolgreich in die Ausbildung investierte Zeit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt ist.

Mit diesen Massnahmen will der Bundesrat Anreize setzen, um Ausländerinnen und Ausländer besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren und die Sozialhilfeleistungen für diese Personengruppe zu senken. Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist ein wichtiger Schritt zur Selbstständigkeit und erfolgreichen Integration von Flüchtlingen. UNHCR teilt daher das Anliegen des Bundesrates, die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu fördern und begrüsst die vorgeschlagene dritte Massnahme.

Im Hinblick auf die ersten beiden vorgeschlagenen Massnahmen hat UNHCR jedoch Bedenken. Diese sind mit den einschlägigen Bestimmungen des Völker- und Flüchtlingsrechts entweder nicht vereinbar oder der Erfüllung dieser Verpflichtungen zumindest nicht förderlich.

UNHCR würde es begrüssen, wenn die nachfolgenden Empfehlungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden können.

¹ Siehe insbesondere Art. 35 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Genfer Flüchtlingskonvention - 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.

I. Der vom Gesetzesvorschlags betroffene Personenkreis und das UNHCR Mandat

Der Legislativvorschlag des Bundesrates betrifft Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten. Personen mit Flüchtlingsstatus in der Schweiz sind jedoch – unabhängig davon, ob sie Asyl oder lediglich eine vorläufige Aufnahme erhalten haben – explizit von diesen Einschränkungen ausgenommen. Die Einschränkungen gelten ebenfalls nicht für Personen, deren Asylverfahren mit der Gewährung einer vorläufigen Aufnahme abgeschlossen wurde, da eine gefahrlose Rückkehr in das Herkunftsland nicht möglich ist.

Vom Gesetzesvorschlag **betroffen sind hingegen Personen, die zunächst eine vorläufige Aufnahme erhielten und anschliessend, nach erfolgreicher Integration eine Aufenthaltsbewilligung gestützt auf die Härtefallregelung des Artikels 84 Abs. 5 AIG erhalten. Neben diesen Personen würde der Gesetzesvorschlag auch Staatenlose betreffen.** Staatenlose Personen erhalten nach ihrer Anerkennung eine Aufenthaltsbewilligung (B) gemäss Artikel 31 AIG. Beide zuletzt genannte Personenkreise fallen unter das Mandat von UNHCR.²

II. Zur Senkung der Unterstützungsansatzes bei der Sozialhilfe

1. Nichtdiskriminierung im internationalen Recht

Die Kürzung der Sozialhilfe in den ersten drei Jahren nach Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung B oder L, für o.g. Ausländergruppen würde dazu führen, dass diese niedrigere Sozialhilfe bezögen als Schweizer sowie nicht vom Gesetzesvorschlag betroffene Ausländergruppen. Das bedeutet, dass **Personen in vergleichbaren Situationen unterschiedliche Beträge an Sozialhilfe erhalten würden.** Dies widerspräche dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung, der in den einschlägigen Bestimmungen der internationalen Flüchtlings- und Menschenrechte verankert ist, wie im Folgenden näher erläutert wird.

a. Art. 23 und Art. 3 der Genfer Flüchtlingskonvention³

Artikel 23 der Genfer Flüchtlingskonvention sieht vor, dass „*die Vertragsstaaten den Flüchtlingen [...] die gleiche Behandlung in Bezug auf öffentliche Fürsorge und Unterstützung gewähren, wie sie ihren Staatsangehörigen gewährt wird*“. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass Flüchtlinge in gleicher Weise wie Staatsangehörige in den Genuss der nationalen Sozialhilfe kommen, auch wenn sie keine der Bedingungen für den örtlichen Wohnsitz oder die Zugehörigkeit erfüllen, die von Staatsangehörigen verlangt werden können.

Folglich erhalten sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl (Aufenthaltsbewilligung B) als auch anerkannte Flüchtlinge ohne Asyl, also die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge (F-Bewilligung), die gleichen Sozialhilfeleistungen wie Sozialhilfeempfänger mit Schweizer Pass.

² Für vorläufig Aufgenommene siehe u.a. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR-Stellungnahme zur Teilrevision der Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen (AsylV 2), der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VintA) und der Verordnung der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VWA), August 2012, Para. 2, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5b1f8d164.html>, und UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Persons in need of international protection, Juni 2017, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/596787734.html>.

Für Staatenlose siehe u.a. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note, März 2010, S. 4 f., verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4b9e0c3d2.html>.

³ Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 (SR 0.142.30), UNTS, vol. 189, S. 137.

Zwar ist diese Vorschrift der Flüchtlingskonvention nicht unmittelbar auf Personen mit komplementärem Schutzstatus anwendbar. Viele dieser Personen befinden sich jedoch in einer mit Flüchtlingen vergleichbaren Situation. Es handelt sich bei ihnen zumeist um Personen, denen bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland ernsthafte Gefahren drohen, weil sie aus Gebieten flohen, die von Krieg oder Gewalt betroffen sind. Sie sind daher international schutzbedürftig.

UNHCR ist ausserdem der Auffassung, dass ein grosser Teil dieser Gruppe die Flüchtlingsdefinition des Art. 1 A (2) der Genfer Flüchtlingskonvention erfüllt,⁴ auch wenn sie von der Schweiz nicht als Flüchtlinge anerkannt werden. In vielen europäischen Staaten erhält denn auch eine weitaus grössere Anzahl dieser Personen Flüchtlingsstatus als in der Schweiz. Auch dies spricht dafür, davon auszugehen, dass sich diese Personen in einer mit Flüchtlingen vergleichbaren Situation befinden.

Ihr Schutzbedarf ist daher in der Regel auch von derselben Art und Dauer, wie jener von Konventionsflüchtlingen. UNHCR empfiehlt deshalb, diesen Personen, wenn sie schon nicht als Flüchtlinge anerkannt werden, zumindest einen positiven Schutzstatus zu gewähren und ihre Rechtsstellung möglichst an die von Konventionsflüchtlingen anzugleichen.⁵

Dies würde dem Ansinnen entsprechen, das die Unterzeichnerstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention in Empfehlung E der Schlussakte aufgenommen haben. Dort drückt die Konferenz *„die Hoffnung aus, dass die Konvention über ihren vertraglichen Geltungsbereich hinaus Vorbildcharakter hat und dass alle Nationen sich daran orientieren werden, wenn es darum geht, Personen, die sich in ihrem Hoheitsgebiet als Flüchtlinge aufhalten, und die nicht unter die Bestimmungen der Konvention fallen würden, die Behandlung zu gewähren, die die Konvention vorsieht“*.⁶

⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection No. 12: Claims for refugee status related to situations of armed conflict and violence under Article 1 A (2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the regional refugee definitions, 2. Dezember 2016, HCR/GIP/16/12, Para. 12 ff., 18 f., 22, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>;

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, April 2001, Para. 21, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html>.

⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime, 9 June 2000, EC/50/SC/CRP.18, available at: <https://www.refworld.org/docid/47dfdb491a.html>, chapter III; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection, 2 June 2005, EC/55/SC/CRP.16, available at: <https://www.refworld.org/docid/47dfdb49d.html>, paragraph (i); Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection No. 103 (LVI) - 2005, 7 October 2005, No. 103 (LVI), available at: <https://www.refworld.org/docid/43576e292.html>, para (n); UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009), 29. Juli 2010, S. 9, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/4c503db52.html>; Vgl. auch UNHCR Fact Sheet, Vorläufige Aufnahme ersetzen, September 2017, verfügbar unter: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/09/CH_Fact-Sheet-UNHCR-vorl%C3%A4ufige-Aufnahme.pdf.

⁶ Siehe UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäß dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Neuauflage Dezember 2011, Para. 26, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526632914>.

Neben der in Artikel 23 der Konvention verankerten Gleichbehandlungspflicht mit Staatsangehörigen in Bezug auf die Sozialhilfe untersagt zudem **Artikel 3 der Konvention die ungerechtfertigte Ungleichbehandlung verschiedener Flüchtlingsgruppen**: „Die Vertragsstaaten werden die Bestimmungen dieser Konvention auf Flüchtlinge ohne Unterschied der Rasse, der Religion oder des Herkunftslandes anwenden.“

Der vorliegende Gesetzesvorschlag würde jedoch zu einer unterschiedlichen Behandlung von Personen führen, die international schutzbedürftig sind und für die UNHCR wie oben dargelegt eine Gleichbehandlung vorsieht, da sie sich in einer vergleichbaren Situation wie Konventionsflüchtlinge befinden.

Zwar könnten besonders schwerwiegende Gründe eine Ungleichbehandlung legitimieren, auch wenn der Wortlaut von Artikel 3 keine Möglichkeit einer Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Flüchtlingsgruppen vorsieht. Dies setzte jedoch voraus, dass eine allfällige Ungleichbehandlung verhältnismässig, d.h. geeignet, notwendig und angemessen, wäre.⁷

Aus dem erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens geht jedoch weder ein Ziel hervor, das als besonders schwerwiegend für die Ungleichbehandlung angesehen werden kann, noch gibt er Aufschluss darüber, warum die vorgeschlagene Massnahme als notwendig oder angemessen angesehen werden kann. Es ist daher unklar, wie die Ungleichbehandlung zwischen Flüchtlingsgruppen, die sich aus dem Gesetzesvorschlag ergeben würde, gerechtfertigt werden könnte.

Aus Sicht von UNHCR bestehen somit keine ausreichenden Gründe für eine unterschiedliche Behandlung. Das in Art. 3 Genfer Flüchtlingskonvention verankerte Verbot der Diskriminierung verschiedener Flüchtlingsgruppen spricht daher gegen den Gesetzesvorschlag.

b. [Art. 23 des Staatenlosenübereinkommens](#)⁸

Wie oben erwähnt, würde der Gesetzesvorschlag in seiner jetzigen Form auch Staatenlose treffen, die in der Schweiz als solche anerkannt sind, da auch diese Personen eine B-Bewilligung erhalten. Gemäss Artikel 23 des Übereinkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (Staatenlosenübereinkommen) „[...]gewähren [die Vertragsstaaten] den auf ihrem Gebiet rechtmässig sich aufhaltenden Staatenlosen die gleiche Fürsorge und öffentliche Unterstützung wie den eigenen Staatsangehörigen“. Nationale Rechtsvorschriften, die zu einer Ungleichbehandlung zwischen Staatenlosen und Staatsangehörigen in Bezug auf die Sozialhilfe führen, stehen daher nicht im Einklang mit Art. 23 des Staatenlosenübereinkommens.

c. [Artikel 2 Absatz 2, in Verbindung mit Artikel 9, UNO-Pakt I](#)

Der UNO-Pakt I⁹ (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte) verbietet in Artikel 2 Absatz 2 eine Diskriminierung in Bezug auf die im Pakt enthaltenen

⁷ R. Marx und W. Staff, Article 3, in: A. Zimmermann (Hrsg.), The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary, Oxford 2011, Para. 36.

⁸ Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen vom 28. September 1954 (SR 0.142.40), UNTS, vol. 360, p. 117.

⁹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.1), UNTS, vol. 993, p. 3.

materiellen Rechte und erlegt den Staaten konkrete, unmittelbare Verpflichtungen zur Beseitigung einer Diskriminierung auf.

In Artikel 9 des Paktes heisst es: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit, einschliesslich der Sozialversicherung, an.“ Das Recht auf soziale Sicherheit ist von zentraler Bedeutung. Es garantiert, dass Menschen, die sonst dazu nicht in der Lage wären, die Möglichkeit haben, ihre Rechte aus dem Pakt in vollem Umfang zu verwirklichen.

Nach der Allgemeinen Bemerkung (*General Comment*) Nr. 19 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) geht aus dem Wortlaut von Artikel 9 des Paktes hervor, dass Massnahmen zur Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit nicht eng definiert werden dürfen und in jedem Fall ein Mindestmass an Nutzen aus diesem Menschenrecht garantieren müssen. Dazu können auch beitragsunabhängige Systeme gehören, wie z.B. gezielte Sozialhilfesysteme (bei denen die Personen Leistungen erhalten, die sich in einer Notlage befinden).¹⁰ In denselben General Comments fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten auf, jenen Gruppen besondere Aufmerksamkeit zu schenken, die Schwierigkeiten haben, ihr Recht auf soziale Sicherheit wahrzunehmen, insbesondere Flüchtlingen, Asylsuchenden, Binnenvertriebenen und anderen Personen unter UNHCR-Mandat.¹¹

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Kürzung der Sozialhilfe fällt also in den Anwendungsbereich von Artikel 9 des Pakts und müsste daher gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Pakts diskriminierungsfrei erfolgen.

Die vorgeschlagene Massnahme führt zu einer unterschiedlichen Behandlung von Inhabern einer B-Bewilligung - je nachdem, wie lange sie sich in der Schweiz aufhalten oder welche Art von Bewilligung sie zuvor besaßen - während sie derzeit in Bezug auf die Sozialhilfe die gleiche Behandlung beanspruchen können.

Für eine solche Ungleichbehandlung besteht keine Rechtfertigung. Einmal sind Massnahmen zum Abbau der sozialen Sicherheit gemäss der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 zum Pakt verboten.¹²

Sollten dennoch solche Massnahmen ergriffen werden, muss der Vertragsstaat nachweisen, dass sie nach sorgfältiger Abwägung aller Alternativen eingeführt werden. Darüber hinaus müssen die Massnahmen im Hinblick auf die Gesamtheit der im Pakt verankerten Rechte und unter voller Ausschöpfung der maximal verfügbaren Ressourcen des Vertragsstaates hinreichend begründet sein. Um festzustellen, ob eine Massnahme gerechtfertigt ist, prüft der Ausschuss unter anderem sorgfältig, ob: (a) es eine angemessene Rechtfertigung für die

¹⁰ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), 4. Februar 2008, E/C.12/GC/19, Para. 1 ff., insb. Para. 4 lit. b, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>.

¹¹ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), 4. Februar 2008, E/C.12/GC/19, Para. 31, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>.

¹² UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 19: The right to social security (Art. 9 of the Covenant), 4. Februar 2008, E/C.12/GC/19, Para. 42, verfügbar unter: <https://www.refworld.org/docid/47b17b5b39c.html>.

Massnahme gibt; (b) Alternativen umfassend geprüft wurden; (c) es eine Beteiligung der betroffenen Gruppen an der Prüfung der vorgeschlagenen Massnahmen und Alternativen gab.

Obwohl der Erläuternde Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens das Ziel der vorgeschlagenen Massnahmen - die Senkung der Kosten im Zusammenhang mit Sozialhilfeansprüchen von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz - klar benennt, geht aus dem Bericht nicht hervor, ob mit den vorgeschlagenen Massnahmen eine erhebliche und nachhaltige Senkung dieser Kosten auch tatsächlich erreicht wird.

Ausserdem sind die vorgeschlagenen Massnahmen nur die jüngsten in einer langen Reihe von Massnahmen, die bisher ergriffen wurden, um die Sozialhilfezahlungen im Migrationsbereich zu reduzieren. Die Wirksamkeit der bisherigen Massnahmen wurde noch nicht evaluiert und die Notwendigkeit weiterer Massnahmen ist daher nicht ausreichend belegt. Zudem wurden Alternativen zu den vorgeschlagenen Massnahmen, wie die Einführung weiterer Förderungen für die Integration von Ausländern in den Arbeitsmarkt, nicht umfassend geprüft. Und schliesslich wird im Bericht auch nicht erwähnt, ob und wie die betroffenen Gruppen an der Prüfung der vorgeschlagenen Massnahmen und Alternativen beteiligt wurden.

UNHCR empfiehlt daher, zunächst vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer, die eine B-Bewilligung erhalten haben, sowie als staatenlos anerkannte Personen vom persönlichen Geltungsbereich der Gesetzesvorlage auszunehmen.

2. Weitere zu berücksichtigenden Bestimmungen des internationalen Rechts

Selbst wenn eine Kürzung der Sozialhilfe nach internationalem Recht zulässig wäre, müssten bestimmte Mindestbedingungen für die Höhe der Sozialhilfe berücksichtigt werden. Vor allem muss sie ausreichend sein, um das Existenzminimum zu gewähren und ein menschenwürdiges und sinnvolles Leben zu ermöglichen.

Das Versäumnis des Staates, für eine angemessene soziale Absicherung zu sorgen, wenn die Person über keine anderen Mittel zur Unterstützung verfügt und dadurch mittellos wird, kann dagegen eine Verletzung des Rechts auf Freiheit von unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung gemäss **Artikel 7 des Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)¹³, Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (ECHR)¹⁴** und unter Umständen sogar gemäss dem **Übereinkommen gegen Folter (CAT)¹⁵** darstellen.

Weitere Garantien finden sich in **Artikel 27 der Kinderrechtskonvention (CRC)¹⁶**, wonach die Angemessenheit des Lebensstandards mit der körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung des Kindes zusammenhängt. Um diese zu gewährleisten, müssen die Vertragsstaaten den Eltern und anderen für die Kinder verantwortlichen Personen materielle

¹³ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (SR 0.103.2), UNTS, vol. 999, p. 171.

¹⁴ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (SR 0.101), UNTS, vol. 213, p. 221.

¹⁵ Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (SR 0.105), UNTS vol. 1465, p. 85.

¹⁶ Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107), UNTS, vol. 1577, p. 3.

Hilfe und Unterstützungsprogramme zur Verfügung stellen, entsprechend den innerstaatlichen Gegebenheiten und der Verfügbarkeit angemessener Mittel.

Aus dem vorliegenden Gesetzesvorschlag geht nicht hervor, in welchem Umfang die Sozialhilfe nach dem Vorschlag gekürzt werden könnte und ob eine solche Kürzung mit den oben genannten Mindeststandards vereinbar wäre. Sollte der Vorschlag ungeachtet der Einwände unter Punkt 1 und 2 verabschiedet werden, muss der Gesetzgeber mindestens gewährleisten, dass die Sozialhilfe die Mindeststandards gemäss dem ICCPR, der ECHR, der CAT und der CRC berücksichtigt.

Sollte der Gesetzesvorschlag ungeachtet der Einwände angenommen werden, empfiehlt UNHCR im Gesetzestext ausdrücklich klarzustellen, dass die Kürzung der Sozialhilfe in jedem Fall das Verbot unmenschlicher Behandlung sowie andere im internationalen Recht verankerte Mindeststandards berücksichtigen muss.

II. Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen

Der Gesetzesvorschlag erweitert die Integrationskriterien im AIG. Neu müsste, wenn nach dem AIG die Integration von Ausländerinnen und Ausländern zu prüfen ist - so wie etwa bei der Erteilung einer Niederlassungsbewilligung - nicht nur die eigene Integration des Antragstellers, sondern zusätzlich noch die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen berücksichtigt werden. Ziel dieses zusätzlichen Kriteriums ist es – laut Erläuterndem Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens –, der drohenden Sozialhilfeabhängigkeit entgegen-zuwirken, zumal die Familienzusammenführung oft als Ursache für die Sozialhilfeabhängigkeit gilt.

Die Teilnahme am Wirtschaftsleben oder der Erwerb von Bildung verringert zwar das Risiko, dass Personen, die im Rahmen der Familienzusammenführung in die Schweiz gekommen sind, sozialhilfeabhängig werden. Es wird in den Ausführungen des Bundesrates jedoch nicht klar, wie eine Kausalität zwischen Handlungen bzw. Unterlassungen von Personen, deren Integration geprüft wird, und den Integrationsfortschritten von Familienangehörigen – oder dem Fehlen solcher – hergestellt und dann auch noch nachgewiesen werden kann. Dies bedeutet, dass das vorgeschlagene Integrationserfordernis entweder gar nicht angewendet werden kann oder, wenn es angewendet wird, nicht klar ist, wie es dies geschehen soll. Die Behörde hat hier einen nicht weiter definierten Ermessensspielraum.

Der Grundsatz der Rechtssicherheit ist wesentlich für das Vertrauen in das Rechtssystem und die Rechtsstaatlichkeit.¹⁷ Um dieses Vertrauen zu erhalten, hat der Staat die Pflicht, die von ihm erlassenen Gesetze in vorhersehbarer und konsequenter Weise anzuwenden.¹⁸ Werden Ermessensspielräume gewährt, muss das Gesetz den Umfang eines solchen Ermessens und die Art und Weise seiner Ausübung mit ausreichender Klarheit angeben, um den Einzelnen

¹⁷ Siehe The Council of Europe and the Rule of Law - An overview, CM(2008)170 21 November 2008, Para. 51, verfügbar unter: https://www.coe.int/t/dc/files/Ministerial_Conferences/2009_justice/CM%20170_en.pdf.

¹⁸ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Report on the rule of law - Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011), CDL-AD(2011)003rev, Study No 512/2009, 4. April 2011, Para. 44-47, verfügbar unter: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e).

angemessen vor Willkür zu schützen.¹⁹ Eine ähnliche Verpflichtung beinhaltet **Artikel 9 der Schweizer Bundesverfassung**, der besagt: *„Jede Person hat Anspruch darauf, von den Organen des Staates nach Treu und Glauben und ohne Willkür behandelt zu werden.“*

Aufgrund der mangelnden Überprüfbarkeit des vorgeschlagenen Integrationserfordernisses bietet dieses nicht das Mass an Rechtssicherheit, das von einem rechtsstaatlichen Gesetz verlangt wird.

Auf Grundlage der erwähnten rechtsstaatlichen Prinzipien sollten Personen ferner grundsätzlich nur für ihr eigenes Verhalten und ihre eigenen Handlungen haftbar gemacht werden. Obwohl dieser Gesetzesvorschlag Eltern, Ehepartner oder eingetragene Partner nicht direkt für das Verhalten ihrer Kinder oder Partner zur Verantwortung zieht, könnte er dazu führen, dass eine Person für die Handlungen oder Unterlassungen einer anderen verantwortlich gemacht wird.

Lernt ein Familienmitglied, aus welchen Gründen auch immer, eine Schweizer Sprache nicht oder beteiligt sich nicht an kulturellen oder sportlichen Aktivitäten, könnte dies aufgrund des Gesetzesvorschlags als mangelnde Integrationsförderung des Ausländers betrachtet werden, dessen Integrationsniveau beurteilt wird. Dies kann sich negativ auf den Antrag auf eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung auswirken. Der betroffene Ausländer oder die Ausländerin würde damit für das Handeln oder Nichthandeln des Familienmitglieds verantwortlich gemacht.

Wie die SPK-N in Bezug auf die parlamentarische Initiative Nr. 06.483 zu Recht festgestellt hat, darf in einem Rechtsstaat niemand für das Verhalten einer anderen Person bestraft werden.²⁰ Das Ziel dieser parlamentarischen Initiative war es, ein gesetzliches Regelwerk einzuführen, das den Entzug von Aufenthaltsbewilligungen für Eltern von straftätigen Kindern vorsah. In diesem Zusammenhang erklärte die SPK-N, dass die *„... Initiative von der irrigen Annahme ausgeht, dass Eltern für alle Taten ihrer Kinder verantwortlich sind. Diese Annahme widerspricht jeder konkreten Lebenserfahrung. In einem Rechtsstaat darf niemand für eine Tat bestraft werden, für die er nicht selbst verantwortlich ist. Die Einführung einer Sippenhaft widerspricht elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen.“*

Schliesslich macht der Entwurf des Bundesrates nicht klar, wie die *„Teilnahme am Schwimmunterricht oder an Klassenlagern oder ... an kulturellen, sportlichen oder sozialen Veranstaltungen“*, die im Erläuternden Bericht als Beispiele für die Förderung von Integration genannt werden, dazu beitragen können, der Gefahr der Sozialhilfeabhängigkeit entgegenzuwirken. Diese nennt der Erläuternde Bericht als einzigen Zweck der Einführung der zusätzlichen Integrationskriterien. Die vorgeschlagene Gesetzgebung ist daher kein geeignetes Mittel, um das genannte Ziel zu erreichen.

¹⁹ Siehe The Council of Europe and the Rule of Law - An overview, CM(2008)170 21 November 2008, Para. 46, verfügbar unter: https://www.coe.int/t/dc/files/Ministerial_Conferences/2009_justice/CM%20170_en.pdf.

²⁰ Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N), Sippenhaft widerspricht rechtsstaatlichen Grundsätzen, Medienmitteilung vom 22. Februar 2008, verfügbar unter: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2008/mm-spk-n-2008-02-22-2.aspx?lang=1031>.

Aus den oben genannten Gründen rät UNHCR von der Einführung des Massstabs der Unterstützung bei der Integration von Ehegatten und Kindern zum Zweck der Beurteilung des Integrationsstands gemäss AIG ab.

UNHCR empfiehlt, den Teil des Gesetzesvorschlags, der darauf abzielt, ein Integrationskriterium in das AIG aufzunehmen, nach dem Eltern, Ehepartner oder eingetragene Partner für die Förderung und Unterstützung der Integration von Familienangehörigen verantwortlich gemacht werden, zu streichen.

III. Zur Präzisierung von Artikel 58a Absatz 1 Buchstabe d AIG

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Änderung der Integrationsvoraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für vorläufig Aufgenommene im Rahmen von Härtefällen nach Art. 84 Abs. 5 AIG, begrüsst UNHCR die Präzisierung, wonach die (Berufs-)Ausbildung für die Beurteilung der Integration der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt wird.

Im Einklang mit dem in Artikel 22 der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Recht von Flüchtlingen auf öffentliche Bildung setzt sich UNHCR seit langem für die Beseitigung aller Hindernisse für die Bildung von Flüchtlingskindern und -jugendlichen ein.²¹ Der 2018 verabschiedete Globale Pakt für Flüchtlinge wiederum enthält Zusagen zur Verbesserung des Zugangs zu Bildung: „[...] die Staaten und die relevanten Akteure [werden] Ressourcen und Fachwissen bereitstellen, um die Qualität und die Inklusivität der nationalen Bildungssysteme zu erweitern und zu verbessern, damit Flüchtlings- und Aufnahmegemeinschaftskinder (Jungen und Mädchen), Jugendliche und junge Erwachsene leichter Zugang zur Primar-, Sekundar- und Hochschulbildung erhalten.“²²

Flüchtlingskinder und -jugendliche weisen häufig einen niedrigeren Bildungsstand auf als ihre Altersgenossen in den Aufnahmeländern. Sie haben durch die Umstände, welche die Flucht auslösten, bzw. durch die Flucht selbst oft Monate oder Jahre an Schulbildung verpasst. Hinzu kommt, dass ihre schulische Bildung allenfalls schon vorher nicht Schweizer Standards entsprach. Dies ist sowohl für die Flüchtlinge selbst als auch für die Aufnahmegesellschaft nachteilig.

Die Gleichstellung von (beruflicher) Ausbildungszeit mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kann den Druck auf junge, vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer verringern, so schnell wie möglich ins Erwerbsleben einzusteigen, um eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Dadurch werden mehr Flüchtlingskinder und -jugendliche in die Lage versetzt, eine Ausbildung zu beginnen oder fortzusetzen.

Damit wird ein Hindernis für die gleichberechtigte Teilhabe von Flüchtlingskindern und -jugendlichen am Bildungssystem beseitigt. Dies wird mit der Zeit zu einem insgesamt höheren Bildungsniveau von Flüchtlingskindern und -jugendlichen in der Schweiz führen. Die

²¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Global Refugee Forum Pledging Guidance - Global Framework for Refugee Education, 20. November 2019, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/5dd50ce47.pdf>.

²² United Nations, Global Compact on Refugees, (Programme of action) New York 2018, Para. 86-96; 71; 75, verfügbar unter: <https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf>.

vorgeschlagene Massnahme trägt somit dazu bei, dass die Schweiz die im Globalen Flüchtlingspakt gesetzten Ziele erfüllt.

Darüber hinaus unterstützt der Zugang von Flüchtlingen zu Bildung die Eigenständigkeit der Personen und kann so deren Teilnahme am wirtschaftlichen und sozialen Leben erleichtern.

UNHCR begrüsst die vorgeschlagene Präzisierung von Artikel 58a, Absatz 1, Buchstabe d AIG.

UNHCR Büro für Schweiz und Liechtenstein
Mai 2022