



Staatspolitische Kommission des Ständerates
3003 Bern

13. März 2019 (RRB Nr. 231/2019)

**Parlamentarische Initiative 16.403
betreffend «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige
wie für vorläufig Aufgenommene» (Vernehmlassung)**

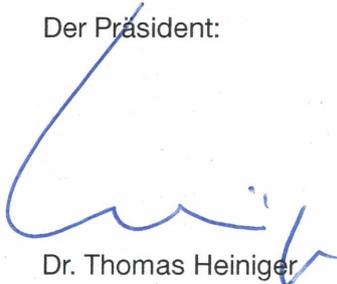
Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative 16.403 betreffend «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene» und teilen Ihnen mit, dass wir mit den vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes einverstanden sind.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte,
den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

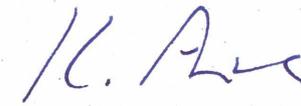
Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Dr. Thomas Heiniger

Die Staatsschreiberin:



Dr. Kathrin Arioli



Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Staatspolitische Kommission
Ständerat
3003 Bern
spk.cpi@parl.admin.ch

1. Mai 2019

RRB-Nr.: 391/2019
Direktion Polizei- und Militärdirektion
Unser Zeichen 2019.POMGS.100
Ihr Zeichen
Klassifizierung Nicht klassifiziert



**Vernehmlassung des Bundes: 16.403 s Pa.lv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene.
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu diesem Geschäft und haben folgende Bemerkungen:

Der Status der Schutzbedürftigen ist in der Totalrevision des Asylgesetzes 1999 aufgenommen worden. Die damalige Totalrevision war geprägt von den Erfahrungen aus den Kriegen in Bosnien und Kosovo. Seit der Einführung 1999 hat der Bundesrat in 19 Jahren nie einen Grundsatzentscheid im Sinne von Art. 66 AsylG gefällt, um eine Gruppe zu bestimmen, die den Status der Schutzbedürftigkeit erhalten würde. Dies wohlgermerkt in einem Zeitraum, der geprägt war von Konflikten in Irak, Afghanistan und Syrien, vom arabischen Frühling, vom Konflikt in Eritrea und insbesondere vom massiven Anstieg der Asylgesuche in den Jahren 2014 und 2015.

Die Annahme der parlamentarischen Initiative, wonach der Status der Schutzbedürftigen allein wegen der Regelung des Familiennachzugs nicht angewendet worden sei, kann der Regierungsrat nicht nachvollziehen. Der Vorentwurf und erläuternde Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates führt vielmehr zahlreiche verfahrensrechtliche Bestimmungen auf, die den Bundesrat vermutlich von der Anwendung des Status der Schutzbedürftigen hat absehen lassen: Der Bericht nennt explizit die Ausrichtung der Schutzbedürftigenregelung auf eine vorübergehende Dauer (Ziff. 2.1). In der Realität hat sich aber erwiesen, dass

die Beurteilung der voraussichtlichen Dauer eines bewaffneten Konflikts schwierig ist. Weiter verweist der Bericht auf die Möglichkeit, nach Aufhebung der Schutzbedürftigkeit auf das sistierte Asylverfahren zurückzukommen (Art. 69 Abs. 3 und 4 AsylG) oder dass die Betroffenen auch nach Erlangung eines Rechtsanspruchs auf eine Aufenthaltsbewilligung an ihrem Gesuch um Feststellung der Flüchtlingseigenschaft festhalten können (Art. 70 AsylG). Die Schutzbedürftigkeit kann zwar während der Krisensituation dazu beitragen, verfahrensrechtlich rasch handeln zu können, bringt jedoch später einen Mehraufwand im Asylverfahren mit sich (vgl. Ziff. 2.1, Seite 5 des Berichts). Dies hätte einen erhöhten Personalbedarf bei den kantonalen Migrationsbehörden zur Folge (vgl. Ziff. 4, Seite 7 des Berichts).

Im erläuternden Bericht wird angetönt, dass die neue Regelung, die zu einem Aufschub des Familiennachzuges für minderjährige Kinder führt, in einem Spannungsverhältnis zu Art. 10 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes steht (vgl. Ziff. 5.2, Seite 8 des Berichts). Auch wenn heute ein Vorbehalt der Schweiz zu Art. 10 Abs. 1 des erwähnten Übereinkommens besteht, bittet der Regierungsrat, dass die Vereinbarkeit der allfälligen neuen Bestimmung mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz zumindest nochmals überprüft wird.

Erschwerend kommt hinzu, dass diese verfahrensrechtlichen Bestimmungen nicht auf das beschleunigte Asylverfahren ausgerichtet sind, das am 1. März 2019 in Kraft getreten ist.

Der Bericht führt weiter aus, dass *„die Schweiz bis anhin auch erhöhte Gesuchszahlen stets in den Regelstrukturen hat bewältigen können, weshalb dieses Schutzsystem nie angewendet wurde“*. Dies trifft insbesondere auf die Jahre 2014 und 2015 zu. Dem Regierungsrat fehlt eine Aussage darüber, weshalb die vorliegende Änderung künftig eine ähnliche Situation wie in den Jahren 2014 und 2015 besser bewältigen lassen würde.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat, nicht auf das Geschäft einzutreten. Für den Fall des Eintretens beantragt der Regierungsrat des Kantons Bern die Ablehnung. Die oben aufgeworfenen Fragen müssen zuerst geklärt werden.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident

Christoph Neuhaus

Der Staatsschreiber

Christoph Auer

Verteiler

- Finanzdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion
- Polizei- und Militärdirektion



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Ständerat
Staatspolitische Kommission
3003 Bern

16.403 Parlamentarische Initiative, Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie unterbreiten uns die im Titel aufgeführten Gesetzesanpassungen.

Der Kanton Uri unterstützt die Anpassung des Asylgesetzes, welche eine Gleichstellung von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen beim Familiennachzug vorsieht.

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 16. April 2019



Im Namen des Regierungsrats
Der Landammann Der Kanzleidirektor

Roger Nager

Roman Balli

6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Staatspolitische Kommission des Ständerats

elektronisch an: spk.cip@parl.admin.ch

Schwyz, 16. April 2019

Ständerat, Pa.lv. 16.403 Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Ständeräte

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 hat die Staatspolitische Kommission des Ständerats den Kantonsregierungen die Unterlagen betreffend die parlamentarische Initiative 16.403 „Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene“ zur Vernehmlassung bis 1. Mai 2019 unterbreitet.

Gemäss Art. 4 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31) kann die Schweiz Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Kriegs oder Bürgerkriegs sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehend Schutz gewähren. Der entsprechende „S-Ausweis“ gilt zwar nicht als Aufenthaltsbewilligung, sieht jedoch weitreichende Rechte beim Familiennachzug vor. Er berechtigt diese Personengruppe jedoch zur Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen. Diese Personen werden damit bessergestellt als vorläufig Aufgenommene, die ihre Angehörigen frühestens nach drei Jahren nachziehen dürfen. Diese erweiterten Rechte beim Familiennachzug sind einer der Gründe, weshalb der „S-Status“ seit seiner Einführung im Jahr 1998, im Zuge der Balkan-Kriege, durch den Bundesrat nie angewandt wurde. Die Parlamentarische Initiative 16.403 will den „S-Status“ jetzt dahingehend anpassen, damit ihn der Bundesrat im Bedarfsfall anwenden kann. Grösseren Gruppen von Personen soll vorübergehend Schutz gewährt werden können, ohne die Asylgesuche individuell zu prüfen. Die entsprechende Kompetenz für die Gewährung des „S-Status“ liegt bereits heute beim Bundesrat.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz lehnt die Vorlage ab.

Begründung:

Bis anhin konnte die Schweiz die Asylgesuche in den Regelstrukturen bewältigen. Im neuen, beschleunigten Asylverfahren sollte dies erst recht der Fall sein. Dass damit ein Mehraufwand verbunden ist, wird nicht bestritten. Andererseits bringen Asylverfahren hinsichtlich der Identifizierung einen deutlichen Mehrwert. Schliesslich kann im vereinfachten Verfahren, welches bei Schutzdürftigen durchgeführt wird, nur unzureichend abgeklärt werden, ob eine Person möglicherweise ein Verbrechen gemäss Völkerstrafrecht begangen hat.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz ist deshalb der Ansicht, dass auch schutzbedürftige Personen das ordentliche Asylverfahren durchlaufen sollen. Die vorläufige Aufnahme beinhaltet solch ein Verfahren und lässt den Familiennachzug frühestens nach drei Jahren zu.

Für die Einladung zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens und grüssen Sie freundlich

Im Namen des Regierungsrates:



Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie z.K. an:

- Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.



CH-6061 Sarnen, Postfach 1562, Staatskanzlei

Staatspolitische Kommission des Ständerats
3003 Bern

E-Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Sarnen, 17. April 2019

Stellungnahme Familiennachzug

Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene (Parlamentarische Initiative 16.403)

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie uns den Vorentwurf zur Änderung des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (Parlamentarischen Initiative 16.403 "Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene") zugestellt und eine Vernehmlassungsfrist bis am 1. Mai 2019 gewährt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

1. Anpassung Voraussetzungen Familiennachzug für Schutzbedürftige

Der Regierungsrat teilt Ihnen mit, dass gegen die Anpassung der Voraussetzungen des Familiennachzugs von Schutzbedürftigen an jene der vorläufig Aufgenommenen grundsätzlich nichts einzuwenden ist.

Anzumerken ist jedoch, dass die Anwendung des S-Status – wenn überhaupt – äusserst zurückhaltend erfolgen sollte. Die Schutzbedürftigenregelung mag zwar auf den ersten Blick ein geeignetes Instrument sein, um in einer akuten Krisensituation angemessen, schnell und pragmatisch handeln zu können. Die im Bericht genannten Schwierigkeiten und Nachteile (z.B. Identifizierung von Kriegsverbrechern etc.) werden mit der Neuregelung zum Familiennachzug jedoch nicht ausgemerzt. Insbesondere ist mit dem S-Status auch nicht eine Entlastung der Asylbehörden des Bundes garantiert, da Schutzbedürftige gemäss Art. 70 AsylG die Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling verlangen können. Die Belastung der Behörden mit Asylverfahren wird deshalb unter Umständen lediglich auf einen späteren Zeitpunkt verschoben und kann infolgedessen mit einem Mehraufwand verbunden sein.

2. Vollzugsregelung: Analoge Anwendung von Art. 74 VZAE

Mit der vorgeschlagenen Gesetzesvorlage soll die Anwendung der Schutzbedürftigenregelung ermöglicht werden, ohne das schweizerische Asylsystem mit zahlreichen individuellen Asylverfahren von

schutzbedürftigen Personen sowie zusätzlichen Familiennachzugsgesuchen zu belasten. Sofern die Neuregelung des Familiennachzugs tatsächlich dazu beitragen sollte, dass der S-Status künftig angewendet wird, würden die zuständigen Bundesbehörden zweifach entlastet. Einerseits dadurch, dass die Durchführung des Asylverfahrens für die betroffene schutzwürdige Person entfällt, andererseits zusätzlich dadurch, dass auch jene (Asyl)verfahren für die nachziehenden Personen entfallen und neu in analoger Anwendung von Art. 74 VZAE als Familiennachzugsgesuche bei den kantonalen Migrationsbehörden einzureichen und von diesen zu Händen des SEM zu bearbeiten sind. Der mit dem Familiennachzug von Schutzbedürftigen begründete und befürchtete Aufwand, welcher in der Vergangenheit zur Nichtanwendung des S-Status massgeblich beigetragen haben soll, wird demnach auf die Kantone verlagert. Es ist davon auszugehen, dass die damit verbundene Mehrbelastung der kantonalen Migrationsbehörde mit den aktuellen personellen Ressourcen nicht bewältigt werden können und demnach sowohl in personeller und finanzieller Hinsicht derzeit noch nicht abschätzbare Folgen für den Kanton Obwalden haben wird.

Der Regierungsrat lehnt es ab, dass eine Aufgabenverschiebung vom Bund auf die Kantone und damit eine Entlastung des Bundes zulasten der Kantone vorgenommen wird. Die Zuständigkeit für Familiennachzüge von schutzbedürftigen Personen soll deshalb beim SEM belassen werden. Sofern an der Verlagerung der Zuständigkeit auf die Kantone festgehalten werden sollte, sind die Kantone vom Bund zwingend entsprechend zu entschädigen.

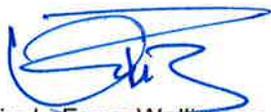
Unklar bzw. nicht behandelt wurde sodann auch die Frage, ob Personen mit einem S-Status ebenfalls eine Integrationspauschale erhalten würden, wie dies heute bei vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen der Fall ist. Damit die Bedingungen für einen Familiennachzug nach drei Jahren erfüllt sind, müsste diese Personengruppe (S-Status) sehr gut integriert werden. Es kann aber nicht sein, dass die Kantone die Integration ohne Entschädigung des Bundes umsetzen müssen. Deshalb müsste vom Bund auch für diese Personengruppe eine Integrationspauschale an die Kantone geleistet werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats


Christoph Amstad
Landammann


Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach STK

PER E-MAIL

Staatspolitische Kommission des Ständerats
Frau SR Pascale Bruderer
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 2. April 2019

16.403 s Pa.IV. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 unterbreiteten Sie uns den Vorentwurf zur Parlamentarischen Initiative 16.403 betreffend Familiennachzug – gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene mit der Bitte, bis zum 1. Mai 2019 eine Stellungnahme abzugeben

Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und vernehmen uns wie folgt:

Wir begrüssen den Entscheid, Schutzbedürftigen, welche sich gemäss asylrechtlicher Definition nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten (sollten), nur unter restriktiven Bedingungen und in Analogie zu den vorläufig aufgenommenen Personen ein Recht auf Familiennachzug zuzugestehen. Da aus Erfahrung der Migrationsbehörden bei den vorläufig aufgenommenen Personen festzustellen ist, dass diese meist dauerhaft in der Schweiz verbleiben, wäre es wünschenswert, wenn die Stellungnahmen der kantonalen Migrationsbehörden zu den Familiennachzugsgesuchen (ob bei vorläufig aufgenommenen Personen oder bei Schutzbedürftigen) stärker berücksichtigt werden könnten, zumal die Prüfung der Familiennachzugsgesuche bei den Migrationsbehörden zu einem erhöhten Personal- und Arbeitsaufwand führt.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES


Res Schmid
Landammann




lic. iur. Hugo Murer
Landschreiber

Geht an:

- spk.cip@parl.admin.ch

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
3003 Bern

Glarus, 23. April 2019
Unsere Ref: 2019-15

Vernehmlassung i. S. 16.403 s Pa.Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

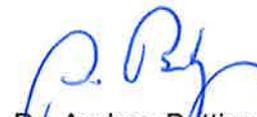
Hochgeachtete Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie gaben uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage einverstanden sind und keine Bemerkungen bzw. Ergänzungen anzubringen haben.

Genehmigen Sie, hochgeachtete Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat


Dr. Andrea Bettiga
Landammann


Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

versandt am: **24. April 2019**

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Ständerat

Staatspolitische Kommission

3003 Bern

Zug, 30. April 2019 sa

Vernehmlassung zum Vorentwurf zur Änderung des Asylgesetzes (Familiennachzug – Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene)

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vorentwurf zur Änderung des Asylgesetzes (Gleichstellung von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen beim Familiennachzug) Stellung zu nehmen. Gerne kommen wir Ihrer Einladung nach und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die vorgeschlagene Gesetzesänderung. Weder vorläufig Aufgenommene noch Schutzbedürftige (Personen mit S-Status) erfüllen die Flüchtlingseigenschaft. Es ist daher sinnvoll, die beiden Personengruppen in Bezug auf den Familiennachzug gleichzustellen und die entsprechenden Bestimmungen im Asylgesetz anzupassen.

Wir stellen jedoch folgenden **Antrag**:

Im Bericht sei klar auszuführen, dass die Gesetzesanpassung (im Fall der Anwendung des S-Status durch den Bundesrat) finanzielle bzw. personelle Auswirkungen auf die Kantone hat.

Begründung:

Da die Zuständigkeit zur Prüfung der Gesuche um Familiennachzug nach der vorgesehenen Gesetzesänderung bei den Kantonen und nicht mehr beim Bund liegt, würde den kantonalen Migrationsbehörden bei der Anwendung des S-Status Mehraufwand entstehen. Dies ist im Bericht transparent darzulegen. Überdies wäre dann auch eine Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale des Bundes an die Kantone gemäss Art. 91 Abs. 2^{bis} des Asylgesetzes zu prüfen.

Ergänzend merken wir an, dass im Fall der Anwendung des S-Status die Integration der betroffenen Personen möglichst rasch beginnen müsste, wie dies die Integrationsagenda vorsieht.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Stephan Schleiss
Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- SPK SR, spk.cip@parl.admin.ch (Word und PDF)
- Staatskanzlei
- Sicherheitsdirektion
- Amt für Migration
- Direktion des Innern
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48

www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil des Etats
Commission des institutions politiques
3003 Berne

Document PDF et Word à :
spk.cip@parl.admin.ch

Fribourg, le 30 avril 2019

Iv. Pa. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire – réponse à la consultation

Madame la Présidente,

Par courrier du 24 janvier 2019, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre et nous vous en remercions.

Nous rejetons purement et simplement cet avant-projet, pour les raisons suivantes.

Pour rappel, le statut de « personnes à protéger » été créé pour remplacer l'institution de l'admission provisoire collective qui a eu cours pour la dernière fois en 1999, à la suite de l'afflux massif jusqu'en Suisse de ressortissants du Kosovo fuyant leur pays en guerre. Par la création de ce nouveau statut, le Législateur entendait doter l'administration d'un outil permettant rapidement et sans procédure individuelle de régler provisoirement et dans un premier temps des situations d'arrivées massives en Suisse engendrées de manière évidente par une crise généralisée dans un pays de provenance déterminé.

L'art. 71 de la Loi sur l'asile traite des circonstances de l'octroi de la protection provisoire aux familles. La nouvelle mouture projetée de l'art. 71 al. 1 reprend pour sa part exactement la teneur de l'actuel art. 71 al. 1 let. a lorsque la demande de protection provisoire est formulée ensemble par les conjoints et les enfants mineurs.

La nouvelle disposition de l'art. 71 al.1a stipulerait par contre que si la famille a été précédemment séparée en raison d'une situation de guerre ou de violence généralisée, la protection provisoire (au titre du regroupement familial) ne serait dorénavant accordée qu'aux mêmes conditions que pour les personnes admises provisoirement en Suisse, c'est-à-dire à des conditions plus restrictives qu'à l'heure actuelle, soit notamment seulement à l'issue d'un délai de 3 ans après l'octroi de la protection provisoire au bénéficiaire primaire et pour autant que soit acquise une autonomie financière de l'ensemble de la famille. Selon l'initiant, cette restriction du droit au regroupement familial devrait encourager la Confédération à faire enfin usage de ce statut de « Personnes à protéger », qui pourrait se substituer à des procédures individuelles plus astreignantes qui débouchent sur la reconnaissance du statut de réfugié.

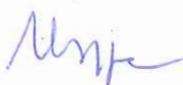
Cette approche dénature l'essence même du statut de « personnes à protéger », voulu dans un contexte de crise pour donner une réponse immédiate à un nombre élevé de personnes fuyant de manière abrupte un conflit et se réfugiant de manière désordonnée dans d'autres Etats, dont la Suisse, qui devrait alors faire face à une vague considérable de migrants issus de la même provenance. Dans une telle situation de crise, il est choquant d'envisager de refuser ou de retarder pendant des années le regroupement familial d'un conjoint et ou d'enfants mineurs, sous la seule considération qu'une séparation involontaire de la famille durant la fuite a conduit certains membres de la famille à se retrouver dans un autre pays que la Suisse, alors que si ce malheur supplémentaire n'était pas survenu, ces membres de la famille auraient aussi immédiatement bénéficié de cette protection provisoire.

Rien ne justifie en outre aujourd'hui le recours au statut très temporaire de « personnes à protéger ». Le système actuel de l'asile n'est pas surchargé et des modifications profondes de la Loi sur l'asile sont intervenues au 1^{er} mars 2019 pour en accélérer les procédures. Le système actuel garantit au mieux l'identification des personnes migrantes et l'évaluation de leurs motifs, en contribuant avec certitude à la lutte contre le risque terroriste, aspect que n'assurerait jamais à ce même niveau une procédure simplifiée d'octroi de la protection provisoire. Ne serait-ce que pour ce motif, les économies attendues par la Confédération au travers de cet avant-projet iraient en vérité faire courir un risque accru, majeur et inconsidéré pour la sécurité intérieure de notre pays. Ce risque est indéfendable dans le contexte actuel du terrorisme.

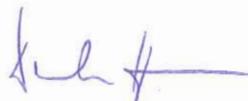
En conclusion, l'institution de la protection provisoire doit rester telle qu'elle a été pensée initialement, c'est-à-dire une protection immédiate et temporaire actionnée dans un contexte de grave crise survenant dans un pays déterminé et qui engendre un afflux très important de personnes en fuite et en quête de protection en Suisse.

En vous remerciant une nouvelle fois de nous avoir consultés, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat :


Jean-Pierre Siggen
Président




Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Ambassadorshof/Riedholzplatz 3
4509 Solothurn
Telefon 032 627 93 61
inneres@ddi.so.ch

Susanne Schaffner
Regierungsrätin

Per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Staatspolitische Kommission des
Ständerates SPK-SR
Frau Pascale Bruderer
Parlamentsdienste
3003 Bern

20. März 2019

Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 hat die Kommissionspräsidentin der Staatspolitischen Kommission des Ständerats, Pascale Bruderer, unter anderem den Kanton Solothurn zur Vernehmlassung betreffend titelerwähnter Thematik eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns im Rahmen eines Mitberichts hierzu äussern zu können und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Allgemeines

Ausgehend von der Entstehungsgeschichte dieser Vorlage soll die unkomplizierte Anwendung des Schutzstatus (S) auf Kriegsvertriebene geeignet sein, den Ankommenden rasch Schutz zu bieten und gleichzeitig das schweizerische Asylsystem zu entlasten. Der Familiennachzug von Schutzbedürftigen soll neu wie bei vorläufig Aufgenommenen, erst nach drei Jahren unter den gleichen Bedingungen zugelassen werden. Die bisherige Regelung des gleichzeitigen Familiennachzugs bei der Erstzulassung von Schutzbedürftigen verhinderte faktisch die Anwendung in der Praxis. Durch die geplante Änderung soll der Schutzstatus zukünftig bei Kriegen mit Massenflucht durch den Bundesrat angewandt werden können.

Die Stossrichtung in der vorliegenden Vernehmlassung «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene» kann im Grundanliegen nachvollzogen werden. Gleichzeitig nehmen wir jedoch die Gelegenheit wahr, Bedenken zu nennen, welche in der späteren Rechtsanwendung zur Sinnentfremdung führen könnten. Daher betrachten wir die vorgeschlagene Änderung als nicht opportun.

Bedenken

Für einen zukünftigen Familiennachzug von Personen mit S-Status (Art. 71 Abs. 1 und 1a AsylG), wird aufgrund des vielfältigen Prüfkatalogs, dasselbe aufwändige Verfahren wie für vorläufig Aufgenommene vorgesehen. Dies läuft dem Grundgedanken zuwider, die Zulassung von Schutzbedürftigen, aufgrund eines Kriegsgeschehens schnell und unkompliziert zu ermöglichen. Ausserdem werden dadurch die Schutzbedürftigen, welche zuvor im «einfachen Verfahren» zugelassen wurden, in ihrem S-Status gestärkt, ohne je ein ähnlich «strenges» Prüfverfahren durchlaufen zu haben.

Es wird zudem damit zu rechnen sein, dass in der Praxis ausländische Personen, welche im S-Status zugelassenen wurden, nach der Ankunft in der Schweiz ein Asylverfahren (N-Status) eröffnen werden. Diese Vermutung wird im Bericht mit dem Hinweis indirekt bestätigt, dass die «jüngsten Erfahrungen mit den Konflikten in Syrien oder Afghanistan zeigen, dass ein Ende oftmals kaum absehbar ist bzw. die Konflikte sehr lange dauern können». Damit müssen viele Doppelverfahren (vom S- zum N-Status) erwartet werden, welche der gewünschten Entlastung der Asylbehörden ebenfalls zuwiderlaufen werden.

Der vorliegende Entwurf mit dem Lösungsansatz, Verschiebung des Familiennachzugs um drei Jahre, erweckt zusammengefasst den Anschein einer guten Lösung. Die Vermischung der beiden Verfahren, «einfach» (Zulassung zum S-Status) und «aufwändig» (spätere Zulassung zum Familiennachzug) sowie das Nichtverhindernkönnen von Doppelverfahren (von S- in N-Status), entwerten jedoch den Inhalt des Lösungsansatzes.

Wir laden Sie ein, unsere Bedenken zu berücksichtigen und danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Susanne Schaffner
Regierungsrätin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

An die
Staatspolitische Kommission
des Ständerats
3003 Bern

Geht per E-Mail an:
spk.cip@parl.admin.ch

Basel, 10. April 2019

Regierungsratsbeschluss vom 9. April 2019

Vernehmlassung zur Pa. Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene; Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Teilrevision des Asylgesetzes zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt erachtet die von der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vorgeschlagene Angleichung der Regeln für den Familiennachzug durch Schutzbedürftige an diejenigen für den Nachzug durch vorläufig Aufgenommene als nicht sachgerecht. Die Begründung der Kommission, wonach das bisher bestehende Recht für Schutzbedürftige auf sofortige Familienzusammenführung den Bundesrat von der Anwendung des S-Status abgehalten habe, ist nicht stichhaltig. Vielmehr dürfte jeweils die Befürchtung im Vordergrund gestanden haben, dass die Schweiz sich durch einen solchen Beschluss als prioritäres Fluchtzielland exponieren würde. Die vorgeschlagene Revision kann dieses Problem nicht lösen.

Die Argumentation, wonach das Gebot der Gleichbehandlung eine analoge Regelung zu derjenigen für vorläufig Aufgenommene erfordere, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Im Unterschied zu den vorläufig Aufgenommenen, bei denen es durchaus denkbar ist, dass nur einzelne Personen aus einer Familie verfolgt werden, ist bei Schutzbedürftigen in aller Regel die gesamte Familie von den Fluchtgründen betroffen. Es handelt sich also in erster Linie um ein Instrument zur Zusammenführung von aufgrund von kriegerischen Ereignissen auseinandergerissenen Familien. Eine Wartefrist von drei Jahren ist unter diesem Aspekt nicht sachgerecht.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat die vorliegende Revision ab.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Mit freundlichen Grüßen
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Staatspolitische Kommission
des Ständerats SPK-SR

Bern

spk.cip@parl.admin.ch

Liestal, 9. April 2019

Vernehmlassung

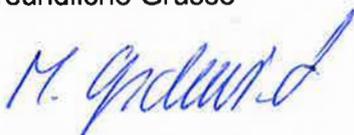
zur Parlamentarischen Initiative 16.403 «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene»

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung und teilen Ihnen mit, dass wir den vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes zustimmen. Die Angleichung der Bestimmungen über den Familiennachzug von Schutzbedürftigen an diejenigen von vorläufig Aufgenommenen erachten wir als sachgerecht. Die heutige Rechtslage gibt den Schutzbedürftigen einen unmittelbaren, uneingeschränkten Anspruch auf eine sofortige Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen. Diese erhebliche Besserstellung gegenüber vorläufig Aufgenommenen (Wartefrist mindestens drei Jahre) ist nicht gerechtfertigt.

In der Vorlage wird zu Recht erwähnt, dass die neuen Bestimmungen den kantonalen Migrationsämtern einen Zusatzaufwand verursachen werden. Sie werden die Familiennachzugsgesuche von Schutzbedürftigen darauf vorzuprüfen haben, ob sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, und dem Staatssekretariat für Migration (SEM) darüber Bericht erstatten müssen. Dem Bund entstehen demgegenüber keine zusätzlichen Kosten.

Freundliche Grüsse



Monica Gschwind
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch



Regierungsrat

Staatspolitische Kommission des
Ständerats
3003 Bern

per E-Mail an: spk.cip@parl.ad-
min.ch

Schaffhausen, 30. April 2019

**Vernehmlassung betreffend 16.403 s Parlamentarische Initiative Familiennachzug.
Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie die Kantone zu einer Vernehmlassung in oben genannter Angelegenheit eingeladen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Wir können Ihre Argumentation, wonach die Rechtslage, dass Personen mit S-Status Anspruch auf eine sofortige Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen haben, den Bundesrat bislang davon abgehalten hat, den S-Status anzuwenden, nachvollziehen – auch wenn hier zusätzliche Aspekte zu berücksichtigen sind. Ebenso unterstützen wir die mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung verfolgte Absicht, den Bundesbehörden zu ermöglichen, Kriegsvertriebenen ohne Perspektive auf eine sofortige Heimkehr vorübergehenden Schutz zu gewähren, ohne das schweizerische Asylsystem mit zahlreichen individuellen Asylverfahren zu belasten. Der vorliegende Umsetzungsvorschlag ist jedoch aus mehreren Gründen als noch nicht ausgereift zurückzuweisen:

Gemäss erläuterndem Bericht soll die Änderung beim Familiennachzug dazu führen, dass die Bundesbehörden den Status S tatsächlich anwenden können und dass sie sich, indem weniger individuelle Asylgesuche geprüft werden müssen, tendenziell entlastend auf den Bundeshaushalt auswirkt. Die im erläuternden Bericht in Kapitel 2.1 ebenfalls aufgeführten Vorbehalte gegenüber dem Status S sind jedoch vermutlich die gewichtigeren Gründe, weshalb er bisher nie angewendet wurde. Diese sind:

1. Es ist schwierig, die voraussichtliche Dauer eines bewaffneten Konflikts einzuschätzen.
2. Die jüngsten Erfahrungen zeigen, dass bewaffnete Konflikte sehr lange dauern können und ihr Ende oftmals kaum absehbar ist.
3. Erst- und zweitinstanzliche Verfahren können nicht ausgeschlossen werden und nach fünf Jahren kann die Wiederaufnahme des Asylverfahrens beantragt werden; spätestens dann ist jedoch mit einem vermehrten Aufwand seitens der zuständigen Bundesbehörde zu rechnen.

Anzufügen ist, dass der Status S bereits gemäss heute geltendem Recht zu Beginn ein vereinfachtes Verfahren vorsieht und es nicht ersichtlich ist, inwiefern die vorgeschlagenen Verschärfungen beim Familiennachzug dazu beitragen sollen, dieses Verfahren weiter zu vereinfachen. Hingegen wird ein allfälliger Antrag um Familiennachzug nach drei oder mehr Jahren nicht mehr vom Staatssekretariat für Migration zu prüfen sein, sondern von den kantonalen Migrationsbehörden, wie dies heute bereits bei den vorläufigen Aufnahmen der Fall ist.

Neben dieser Verlagerung von Aufgaben auf die kantonale Ebene ist auch eine finanzielle Mehrbelastung für Kantone und Städte/Gemeinden absehbar, weil der Bund den Kantonen gemäss Artikel 58 Absatz 2 Ausländer- und Integrationsgesetz die Integrationspauschale und die Beiträge an die kantonalen Integrationsprogramme nur für Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung ausbezahlt (also erst nach fünf Jahren Aufenthalt). Es ist illusorisch zu glauben, dass Schutzbedürftige ohne Integrationsfördermassnahmen je werden beruflich Fuss fassen können. Sie bleiben damit längerfristig auf staatliche Unterstützung angewiesen. Die Kosten dafür hätten, nach Ablauf der Bundesunterstützung, grösstenteils die Gemeinden (und z.T. die Kantone) über die Sozialhilfe zu tragen.

An der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ist zudem störend, dass sie Schutzbedürftige gegenüber vorläufig Aufgenommenen schlechterstellen würde, da es Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung und deshalb ohne Zugang zu Integrationsfördermassnahmen faktisch unmöglich sein dürfte, nach drei Jahren die Kriterien gemäss Artikel 85 Absatz 7 Ausländer- und Integrationsgesetz für den Familiennachzug zu erfüllen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Intention der Vorlage, in Krisen- und Kriegssituationen Schutzbedürftige rasch aufnehmen zu können, grundsätzlich unterstützenswert ist. Doch der Status S müsste grundlegend und unter Berücksichtigung des beschleunigten Asylverfahrens, der Integrationsagenda und der Erfahrungen der Kantone überarbeitet werden. Entsprechend weisen wir die vorgeschlagene Revision des AsylG bzw. den Umsetzungsvorschlag zur

Parlamentarischen Initiative 16.403 s "Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene" in der vorliegenden Form zurück.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.



Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Ernst Landolt

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the right end, followed by a few smaller, vertical strokes.

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

A handwritten signature in blue ink, featuring a large, stylized initial 'B' followed by several loops and a final vertical stroke.



Regierungsrat, 9102 Herisau

Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 5. April 2019

Eidg. Vernehmlassung; 16.403 Parlamentarische Initiative. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 24. Januar 2019 lud die staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR) zur Vernehmlassung ein.

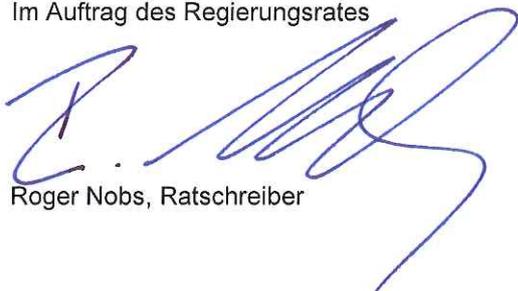
Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird eine Lücke im Asylgesetz betreffend Familiennachzug bei Personen mit S-Status geschlossen. Obwohl der S-Status (Schutzstatus für Kriegsvertriebene) bereits im Jahr 1998 ins Asylgesetz aufgenommen wurde, kam er in Appenzell Ausserroden bislang noch nie zur Anwendung. Der Regierungsrat begrüsst, dass im Bedarfsfall klare Rechtsgrundlagen für den Familiennachzug vorhanden sind und die gleichen Regelungen wie für vorläufig Aufgenommenen zur Anwendung gelangen sollen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Roger Nobs, Ratschreiber



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Staatspolitische Kommission
des Ständerats
3003 Bern

Appenzell, 18. April 2019

Parlamentarische Initiative «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene» Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene» zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Die Vorlage wird grundsätzlich begrüsst. Die Prüfung der Gesuche um Familiennachzug muss jedoch beim Bund vorgenommen werden.

Die Einführung des S-Status würde nach drei Jahren zu einer höheren Zahl von Familiennachzugsgesuchen führen. Die Vorlage sieht vor, dass die Zuständigkeit zur Prüfung der Gesuche vom Staatssekretariat für Migration SEM zum Amt für Ausländerfragen wechselt. Dieser Wechsel wird abgelehnt. Der Bund würde bereits dadurch entlastet, dass mit der Einführung des S-Status Asylverfahren wegfallen. Es kann deshalb nicht angehen, dass die Prüfung der Gesuche um Familiennachzug auch noch einseitig den Kantonen angelastet werden soll.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:



Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- spk.cip@parl.admin.ch
- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Ivo Bischofberger, Ackerweg 4, 9413 Oberegg
- Nationalrat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell



Staatspolitische Kommission
des Ständerates
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Departement des Innern
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T 058 229 33 08
F 058 229 39 89
info.di@sg.ch
www.sg.ch

St.Gallen, 3. Mai 2019

16.403 s Pa.Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Vorentwurf zur Änderung des Asylgesetzes (Gleichstellung von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen beim Familiennachzug) Stellung zu nehmen.

Der Vorentwurf sieht vor, dass Schutzbedürftige mit dem Status S ihre Familien neu nach den gleichen Regeln wie vorläufig Aufgenommene nachziehen können. Das heisst, ein Familiennachzug ist nach drei Jahren möglich, sofern die schutzbedürftige Person keine Sozialhilfe oder EL bezieht, über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügt und sich in einer Landessprache verständigen kann. Nach geltendem Recht haben Personen mit dem Status S Anspruch auf sofortige Zusammenführung mit ihren Familien, was dazu führte, dass dieser Status seit seiner Einführung noch nie angewendet wurde.

Aus aufenthaltsrechtlicher Sicht ist die vorgesehene Anpassung beim Status S nachvollziehbar. Aus integrationspolitischer Sicht birgt die vermehrte Anwendung des Status S aber Risiken. So widerspricht sie der Integrationspolitik von Bund und Kantonen und unterläuft die Integrationsagenda. Nur Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung haben das Recht auf staatliche Integrationsmassnahmen – Personen mit Status S erhalten diese jedoch erst nach fünf Jahren. Dieser Umstand führt für die Kantone zu Mehrbelastungen, da sie für die ersten fünf Jahre keine Integrationspauschale erhalten. Da Schutzbedürftige so nicht von Integrationsmassnahmen profitieren, sind sie vorläufig Aufgenommenen gegenüber schlechter gestellt und haben schlechtere Chancen, nach drei Jahren wirtschaftlich unabhängig zu sein, was eine Voraussetzung für den Familiennachzug wäre. Dieser Umstand ist auch aus humanitärer Sicht problematisch.



Aus diesen Gründen lehnen wir die vorgeschlagene Änderung des Asylgesetzes ab. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Klöti'.

Martin Klöti
Regierungsrat

Zusätzlich per Mail (in PDF- und Word-Format) an:
spk.cip@parl.admin.ch



Sitzung vom

30. April 2019

Mitgeteilt den

30. April 2019

Protokoll Nr.

315

Staatspolitische Kommission SPK
3003 Bern

Per E-Mail (PDF- und Word-Version) an: spk.cip@parl.admin.ch

16.403 s Pa.IV. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 geben Sie uns die Möglichkeit, zum Vorentwurf für die oberwähnte Asylgesetzänderung Stellung zu nehmen. Dafür danken wir bestens.

Wir lehnen die Vorlage ab. Die Anwendung des Status S wurde vor über 20 Jahren vorgesehen, um bei akuten Bedrohungslagen schnell und ohne Beanspruchung des Asylverfahrens eine Aufnahme von gefährdeten Personen zu ermöglichen und diesen bis zum Konfliktende für einen begrenzten Zeitraum Schutz zu bieten. Die Möglichkeit des Status S wurde seit Einführung nie angewendet und bspw. auch im Syrienkonflikt nie ernsthaft in Erwägung gezogen. Wir begrüssen, dass die Vorlage das Sozialhilfesystem nicht mit zusätzlichen Kosten belasten würde, da mit der vorgesehenen Änderung Personen, welche keine Flüchtlingseigenschaft besitzen, aber als schutzbedürftige Personen gelten, beim Anspruch auf Familiennachzug den vorläufig Aufgenommenen gleichgestellt wären.

Da bei Personen mit Status S aber kein Integrationsgedanke besteht, ist die Angleichung des Familiennachzugs an die vorläufige Aufnahme (VA) unter diesem Gesichtspunkt trotzdem nicht sinnvoll. Eine Person mit Status S wird ohne Integrationsmassnahmen kaum in der Lage sein, die Voraussetzungen für den Familiennachzug nach Art. 85 Abs. 7 und 7^{ter} AIG zu erfüllen.

Die Tendenz müsste aus unserer Sicht eher in Richtung Vereinfachung des bestehenden "Bewilligungs-Dschungels" bei den verschiedenen VA-Regelungen als in Richtung Ausbau des Status S gehen.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Dr. Jon Domenic Parolini

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Staatspolitische Kommission
des Ständerats
Parlamentsdienste
3003 Bern

10. April 2019

16.403 s Parlamentarische Initiative. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie uns eingeladen, zu den vorgeschlagenen Änderungen des Asylgesetzes (AsylG) Stellung zu nehmen. Wir danken dafür und nehmen die Gelegenheit gerne wahr.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Schutzbedürftigen-Status wurde mit der Totalrevision des Asylgesetzes von 1998 in das geltende Recht aufgenommen. Wie im erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. Januar 2019 (nachfolgend: erläuternder Bericht) erwähnt, geschah dies vor dem Hintergrund des grossen Zustroms an schutzsuchenden Personen, die vor den bewaffneten Konflikten im ehemaligen Jugoslawien flohen. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit, kurzfristig auf einen ausserordentlich grossen Zustrom, welcher die Kapazität des schweizerischen Asylsystems überfordern könnte, reagieren zu können. Die im Schutzbedürftigen-Status dafür vorgesehene Lösung besteht darin, das eigentliche Asylverfahren mit Gewährung des vorübergehenden Schutzes zu sistieren und erst nach dessen Aufhebung beziehungsweise auf Antrag der Betroffenen nach frühestens fünf Jahren fortzusetzen. Diese aus damaliger Sicht sinnvolle Ausgestaltung des Schutzbedürftigen-Status widerspricht den heutigen Zielen der mit der Neustrukturierung auf den 1. März 2019 eingeführten, beschleunigten Asylverfahren sowie der Integrationsagenda Schweiz (für Schutzbedürftige wird frühestens mit Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren Schutzgewährung eine Integrationspauschale ausgerichtet). Der Regierungsrat erachtet es deshalb nicht als erstrebenswert, die Anwendung des vorübergehenden Schutzes nach geltendem Recht zu forcieren. Vielmehr regt er an, den Schutzbedürftigen-Status generell auf seine Vereinbarkeit mit dem heutigen System zu überprüfen.

2. Zur vorgeschlagenen Änderung von Art. 71 Abs. 1 und 1a AsylG

Unter Vorbehalt der einleitenden Bemerkungen begrüsst der Regierungsrat die mit der Änderung beabsichtigte Harmonisierung beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen. Im Kontext der erst kürzlich in Kraft getretenen Änderungen von Art. 85a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) und Art. 61 AsylG (Ablösung der Bewilligungspflicht durch die kostenlose Meldepflicht für eine Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylstatus) führt

die vorgeschlagene Lösung allerdings faktisch nicht zu einer Gleichstellung, sondern zu einer Benachteiligung der Schutzbedürftigen. Nebst der dreijährigen Wartefrist und anderen Bedingungen soll der Familiennachzug bei Schutzbedürftigen ebenso wie bei vorläufig Aufgenommenen an die Voraussetzung der Sozialhilfeunabhängigkeit gebunden werden. Eine solche setzt jedoch voraus, dass die betroffene Person mit einer Erwerbstätigkeit selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen kann. Während vorläufig Aufgenommene in Bezug auf die Erwerbstätigkeit nur noch der vorteilhafteren Meldepflicht unterliegen, sind jedoch Schutzbedürftige weiterhin dem restriktiveren Bewilligungsverfahren unterstellt (Art. 53 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE]). Dazu kommt, dass die Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen mit dem Entscheid über die vorläufige Aufnahme beginnt, wogegen die Integrationspauschale für Schutzbedürftige erst nach fünf Jahren Schutzgewährung ausgerichtet wird (Art. 58 AIG in Verbindung mit Art. 74 AsylG). Damit haben die Schutzbedürftigen erheblich schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit auch darauf, die geforderte Sozialhilfeunabhängigkeit zu erreichen. Eine tatsächliche Gleichstellung würde eine entsprechende Anpassung der Art. 58 und 85a AIG erfordern.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen (Ziffer 4 des erläuternden Berichts)

Gemäss erläuterndem Bericht ist vorgesehen, dass die Familiennachzugsgesuche von Schutzbedürftigen bei den Kantonen eingereicht werden müssen. Die Kantone müssten alle Gesuchsunterlagen zusammentragen und überprüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Anschliessend müssten sie eine entsprechende Stellungnahme verfassen und diese zusammen mit dem Gesuch ans Staatssekretariat für Migration übermitteln. Dieses entscheidet in der Sache jedoch in alleiniger Kompetenz.

Dieses heute bereits bei den Familiennachzugsgesuchen von vorläufig Aufgenommenen angewendete Verfahren ist sehr unbefriedigend. Die Kantone haben in einem Verfahren, das in alleiniger Zuständigkeit des Bundes liegt, zwar den vollen Prüfungsaufwand, jedoch keinerlei Entscheidkompetenz. Dazu kommt, dass die Kantone dafür weder Gebühren erheben dürfen noch vom Bund für den entsprechenden Aufwand entschädigt werden. Die vorgeschlagene Lösung führt je nach Fallzahlen nicht nur zu einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand bei den Kantonen, sondern ist auch aus prozessökonomischer Sicht abzulehnen. Nachdem bereits die letzten Gesetzesrevisionen (AIG) als auch die bevorstehenden Änderungen (Ablösung der Ausländerausweise in Papierform durch Ausweise im Kreditkartenformat) zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Kantonen führen sowie unter Berücksichtigung, dass die Verwaltungskostenpauschale des Bundes im Asylbereich erst kürzlich halbiert wurde, spricht sich der Regierungsrat klar gegen das beabsichtigte Verfahren aus. Er schlägt stattdessen vor, dass die gesamte Gesuchsprüfung des Familiennachzugs sowohl bei den Schutzbedürftigen als auch in Abänderung des heutigen Verfahrens bei den vorläufig Aufgenommenen mit entsprechender Verordnungsanpassung allein durch den Bund durchgeführt wird. Sollte dennoch am beabsichtigten Verfahren festgehalten werden, müsste den Kantonen in beiden Verfahren der entsprechende Aufwand finanziell angemessen entschädigt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- spk.cip@parl.admin.ch

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
Frau Pascale Bruderer
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Frauenfeld, 2. April 2019

16.403 s Pa.IV. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zur vorgeschlagenen Änderung des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) betreffend Gleichstellung von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen beim Familiennachzug und teilen Ihnen mit, dass wir der Vorlage zustimmen können.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatschreiber





2019

cl

0

30 aprile 2019

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Commissione delle istituzioni politiche
Consiglio degli Stati
a.c.a. Pascale Bruderer
3003 Berna

anticipata per email: spk.cip@parl.admin.ch

Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge sull'asilo (LAsi) relativamente alla parità di trattamento in materia di ricongiungimento familiare per le persone bisognose di protezione e le persone ammesse provvisoriamente

Gentili signore,
Egredi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 24 gennaio 2019 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

Il presente Consiglio ritiene innanzi tutto che la proposta della Commissione delle istituzioni politiche (CIP) di modifica della Legge sull'asilo (LAsi), tendente a parificare le norme sul ricongiungimento familiare inerenti le persone con lo statuto di persone bisognose di protezione (permesso S) a quelle concernenti le persone ammesse provvisoriamente (permesso F) non appare giustificata. In effetti la motivazione della Commissione, secondo cui l'attuale diritto al ricongiungimento familiare immediato per le persone bisognose di protezione ha impedito al Consiglio federale di applicare lo Statuto "S", non è convincente. Difatti il motivo principale della mancata applicazione del permesso "S" risiederebbe nel fatto che la Svizzera, attraverso questo strumento, possa divenire la meta preferita per queste persone in fuga. La revisione proposta non può risolvere questo problema.

Parimenti la motivazione, secondo la quale, in ossequio al principio della parità di trattamento, sia necessaria una regolamentazione analoga a quella delle persone ammesse provvisoriamente non appare convincente. A differenza di queste ultime, per le quali è pensabile che solo alcuni membri della famiglia siano perseguitati, nell'ambito delle persone bisognose di protezione verrebbe dato per scontato che tutti i componenti della famiglia sono colpiti dai motivi di fuga. In effetti il permesso "S" è stato in prima linea predisposto quale strumento per riunire delle famiglie che sono state separate da eventi di guerra. Un termine di attesa di tre anni sotto questo aspetto non è giustificato.

Inoltre nell'attuale procedura d'asilo, sono esaminati individualmente anche i criteri nel contesto della politica di sicurezza. Per contro, nell'ambito della concessione dello statuto "S" questa

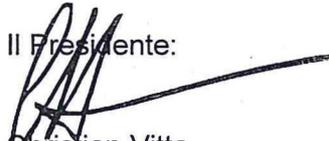
garanzia verrebbe meno, poiché in tale frangente non è previsto l'esame dei presupposti per la qualità di rifugiato.

L'Esecutivo cantonale non può infine esimersi dal rimarcare che l'applicazione di questo nuovo disposto della LAsi, comporterebbe un maggior aggravio per le Autorità cantonali della migrazione. In effetti le domande di ricongiungimento familiare inerenti le persone bisognose di protezione, sarebbero presentate alle citate Autorità ed esaminate in applicazione dell'OASA, analogamente a quanto avviene per le persone ammesse provvisoriamente e titolari di un permesso F. Le domande dovrebbero in seguito essere trasmesse alla SEM unitamente ad un parere del competente Ufficio della migrazione, il quale dovrebbe pronunciarsi circa l'ottemperamento delle condizioni legali per il ricongiungimento familiare. Si prevede quindi un ulteriore trasferimento di oneri amministrativi nell'ambito dell'asilo dalla Confederazione ai Cantoni, senza alcun indennizzo previsto a favore di quest'ultimi per i nuovi compiti.

Pertanto, viste le considerazioni suesposte, il presente Consiglio propone di respingere l'adozione del progetto di modifica legislativa.

Vogliate gradire, gentili signore ed egregi signori, l'espressione della nostra stima.

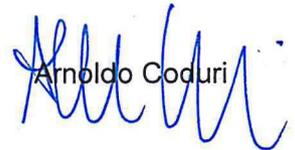
Il Presidente:



Christian Vitta

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch);
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch);
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch);
- Pubblicazione in Internet.

Commission des institutions politiques
Services du Parlement
3003 Berne

Document PDF et Word par courriel à :
spk.cip@parl.admin.ch

Réf. : MFP/15025096

Lausanne, le 10 avril 2019

Consultation de la CIP-CE

16.403 é lv. pa. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat vous fait parvenir, ci-dessous, ses déterminations dans le cadre de la consultation citée en marge, sur laquelle il vous remercie de l'avoir invité à se prononcer.

Le Gouvernement vaudois n'est pas favorable à l'avant-projet de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, qui entend restreindre le droit au regroupement familial des « personnes à protéger » (livret S), en leur imposant les mêmes contraintes en la matière que celles qui régissent le regroupement familial des personnes admises provisoire (livret F), notamment celle de devoir attendre trois ans avant de pouvoir faire venir leur famille en Suisse.

L'octroi du statut de « personnes à protéger » (livret S) est un dispositif particulier dont la finalité est en principe de permettre à l'administration de pouvoir faire face à un afflux massif de requérants d'asile. Si le recours à cet instrument peut se justifier pour gérer à court terme une situation exceptionnelle et éviter l'engorgement du système de l'asile en suspendant temporairement l'examen des demandes d'asile déposées par certaines catégories de requérants d'asile, son utilisation dans le cadre de la gestion courante des demandes d'asile en Suisse ne nous semble pas pertinente. En effet, un examen individuel et approfondi des demandes d'asile est essentiel pour garantir un traitement équitable et éclairé des demandes d'asile et statuer en toute connaissance de cause sur la légitimité des demandes de protection déposées en Suisse.

Le Conseil d'Etat s'interroge également quant à l'opportunité d'adopter un tel projet, alors que la réforme du système de l'asile visant à accélérer les procédures vient à peine d'entrer en vigueur depuis le 1^{er} mars 2019, et que le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse connaît une forte décrue depuis maintenant près de 2 ans.

Il rappelle par ailleurs que la suspension de l'examen des demandes d'asile individuelles peut nuire à l'identification de personnes ayant commis un crime selon le droit pénal international, et ainsi indirectement représenter un risque pour la sécurité de notre pays.

L'avant-projet proposé semble également aller à l'encontre de l'effet utile recherché par l'octroi de la protection provisoire. En effet, l'objectif initialement poursuivi par l'instauration de cette mesure était de suspendre l'examen des procédures individuelles de demandes en reconnaissance de la qualité de réfugié, et d'inciter les détenteurs de permis S à accepter une telle suspension par l'octroi de droits identiques à ceux dont bénéficient les réfugiés reconnus en Suisse, notamment en matière de regroupement familial. Si, à l'avenir, ces personnes devaient se voir imposer des conditions de regroupement familial plus strictes, nous pensons qu'elles seront fortement incitées à engager des procédures juridiques individuelles pour tenter de faire reconnaître leur droit au respect de leur vie privée et familiale, ce qui pourrait conduire à un engorgement de l'administration et des tribunaux, c'est-à-dire exactement la conséquence que l'on entendait prévenir par l'octroi de la protection provisoire.

Le Conseil d'Etat déplore aussi que la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation engendrera une hausse importante des besoins en personnel pour les autorités migratoires cantonales, les demandes de regroupement familial des personnes à protéger devant désormais être déposées auprès d'elles, et instruites par elles, avant d'être transmises au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) accompagnées de leur préavis précisant si les conditions du regroupement familial sont remplies.

L'avant-projet proposé nous paraît enfin critiquable d'un point de vue humanitaire. En effet, si les conditions d'application de la protection provisoire devaient un jour être réunies, par exemple consécutivement à l'arrivée massive de requérants d'asile fuyant un conflit armé ayant éclaté dans un Etat proche de la Suisse, il serait dans de telles conditions guère défendable d'imposer à des familles victimes d'un conflit armé et séparées par la fuite qu'elles attendent au minimum trois ans avant de pouvoir demander à être à nouveau réunies.

Les femmes et les enfants étant par ailleurs généralement plus nombreux que les hommes à obtenir un statut par le biais du regroupement familial, le Conseil d'Etat estime que la mise en œuvre de cette disposition législative leur ferait en particulier courir un risque non négligeable, en les obligeant à demeurer plus longtemps dans des situations dangereuses et précaires avant de pouvoir rejoindre leur conjoint/père en Suisse.

A ce sujet, force est de constater qu'aucune analyse d'impact sur l'égalité n'a été réalisée eu égard à ce projet, alors qu'il serait important de pouvoir en disposer afin de mieux pouvoir en évaluer ses effets. Alors qu'il existe au niveau fédéral une méthode d'évaluation d'impact de genre des projets de loi, à laquelle sont soumis les projets du Conseil fédéral, il serait ainsi bienvenu d'en disposer aussi pour tout autre projet de modification légale, compte tenu du principe d'égalité inscrit à l'article 8 de la Constitution fédérale.

En vous remerciant de l'attention portée à ce qui précède, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SPOP



Commission des institutions politiques du Conseil
des Etats
Madame Pascale Bruderer Wyss
Présidente
Palais fédéral
3003 Berne

Références SPM/JLA
Date 1er mai 2019

16.403 é lv. pa. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire - Ouverture de la procédure de consultation

Madame la Présidente,

Donnant suite à votre invitation du 18 janvier 2019, le Conseil d'Etat du canton du Valais vous communique, par la présente, sa détermination sur l'initiative parlementaire.

Nous avons pris connaissance des modifications proposées de la loi sur l'asile. Préliminairement, le Conseil d'Etat constate que le statut du Livret S n'a jamais été utilisé par le SEM jusqu'à ce jour. Ce statut avait pour but de garantir une protection temporaire à des personnes déplacées par la guerre, sans surcharger le système suisse de l'asile. Avant d'entrer en discussion sur le point du regroupement familial, il conviendra de savoir si ce statut ou permis S doit véritablement être maintenu dans la loi ou si au contraire il doit être biffé car inusité.

La nouvelle mouture de l'art. 71 al.1 LAsi a pour but de restreindre le droit au regroupement familial pour les personnes sous le statut du Livret S. Si l'idée du législateur d'harmoniser les règles régissant le regroupement familial entre les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger doit être saluée, ce projet dénature cependant le statut de « personnes à protéger » car le contexte de ce statut spécial ne permet pas de remplir les multitudes de conditions dont un délai de 3 ans prévu par le législateur. Il serait donc choquant de refuser ou de retarder pendant plusieurs années le regroupement d'une famille, de conjoints, d'enfants sous la seule considération que la fuite a été rendue obligatoire par des conditions très spécifiques et tragiques. En effet lorsque les personnes sont séparées dans une situation de guerre ou de violence généralisée et jetées sur les routes de l'exil, il n'est pas envisageable d'exiger des règles de conduite intransigeantes.

La nouvelle procédure de Livret S pourra avoir comme conséquence une diminution des admissions provisoires dans un premier temps mais cette solution ne serait que provisoire car une fois l'urgence disparue, la majeure partie des personnes devrait être prise en charge par le système de l'asile dans le cadre des procédures normales.

Le système actuel de l'asile ne justifie pas l'usage du statut « Livret S » car il n'y a aucune surcharge et la restructuration de l'asile qui a été mise en œuvre dès le 1^{er} mars accélère les procédures. Le système du livret S n'a même pas été évoqué lors de la dernière arrivée en masse de réfugiés syriens en 2015; il est donc illusoire de penser que ce statut pourra, à l'avenir, être mis en vigueur alors que dans la situation actuelle, les personnes migrantes arrivant sous le couvert de l'asile doivent être identifiées, entendues même dans le cadre d'une procédure simplifiée d'octroi d'une protection provisoire.

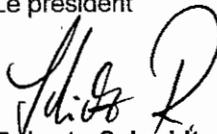
Dans ces conditions et pour les motifs évoqués, le Conseil d'Etat du canton du Valais s'oppose purement et simplement à cet avant-projet.

Si toutefois, l'introduction de cette nouvelle procédure d'asile (livret S) devait être effective, il y aurait lieu de garantir que le forfait d'intégration soit également maintenu pour cette nouvelle catégorie de personnes.

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de sa parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président


Roberto Schmidt



Le chancelier


Philipp Spörri

Copie à spk.cip@parl.admin.ch



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique

Conseil des États
Commission des institutions politiques
3003 Berne

spk.cip@parl.admin.ch

16.403 é lv.pa. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire – Ouverture de la procédure de consultation

Madame la présidente,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation citée en rubrique.

Lors des conflits en ex-Yougoslavie, dans les années 1990, la Suisse avait fait face à un afflux massif de personnes en quête de protection internationale. Beaucoup d'entre elles ne remplissaient pas les conditions de reconnaissance du statut de réfugié. Pourtant, le droit international, pas plus que la conscience humanitaire n'autorisait à les renvoyer dans leur pays. Le Conseil fédéral constatait ainsi, dans son message concernant la révision totale de la loi sur l'asile (1995), qu'un nombre croissant de personnes demandaient l'asile en Suisse sans être réfugiées au sens de la Convention de Genève ou de la LAsi, mais en tant que personnes à protéger ou réfugiés de la violence. Pour éviter le risque d'engorgement du système qu'engendrerait l'examen individuel des demandes d'asile en cas d'afflux importants, le législateur a ainsi introduit, dans la loi totalement révisée sur l'asile (1998), un régime de protection provisoire. Plus souple, ce régime devait permettre d'accorder provisoirement une protection à des groupes de personnes relativement importants, sans avoir à procéder à un examen individuel des demandes d'asile.

Jusqu'à ce jour, la Suisse a toutefois toujours su gérer les nombres importants de demandes d'asile dans le cadre des procédures ordinaires et la protection temporaire n'a jamais été appliquée.

La Commission des institutions politiques du Conseil des États propose aujourd'hui de modifier le statut des personnes à protéger (livret S) de telle sorte que ces personnes se voient imposer un délai d'attente de trois ans avant de pouvoir déposer une demande de regroupement familial, au même titre que les personnes admises à titre provisoire (livret F).

Cette proposition est motivée par le souci de ne pas surcharger le système suisse en matière d'asile avec un nombre important de procédures d'asile individuelles.

Si la protection temporaire semble être un instrument adéquat pour répondre rapidement, du point de vue de la procédure, à une situation de crise aiguë, elle est également susceptible de générer, à long terme, une charge supplémentaire du système d'asile. En effet, il n'est pas exclu que, dans le cadre de la protection temporaire, les personnes concernées lancent ultérieurement une procédure en première ou en deuxième instance pour demander la reconnaissance de leur statut de réfugiés ou l'octroi d'asile. Selon le droit en vigueur, les personnes au bénéfice d'une décision de protection temporaire entrée en force peuvent, après cinq ans, demander la réouverture de la procédure concernant leur demande d'octroi d'asile. C'est sans doute essentiellement pour ces raisons que le Conseil fédéral n'a jamais décidé d'accorder la protection provisoire à des groupes de personnes à protéger conformément à l'article 4 LAsi. Les droits élargis en matière de regroupement familial pour les personnes bénéficiant d'une protection provisoire (livret S) ne représentent que des « inconvénients » dérivés et ne sauraient à eux seuls être invoqués comme la cause d'une surcharge potentielle du système de l'asile en Suisse. On notera en outre qu'à l'époque où la notion de protection provisoire a été introduite dans la loi, la Suisse n'avait pas encore adhéré aux accords de Dublin et que depuis le système de l'asile en Suisse a fait l'objet d'une révision fondamentale, entrée en vigueur le 1^{er} mars dernier.

En conclusion, nous ne sommes pas favorables à la modification de la loi sur l'asile telle que proposée par votre Commission.

En vous remerciant une nouvelle fois de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la présidente, à l'expression de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 24 avril 2019



Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND



Genève, le 17 avril 2019

Le Conseil d'Etat

1771-2019

Madame Pascale Bruderer
Présidente
Commission des institutions politiques
Conseil des Etats
3003 Berne

Concerne : 16.403 é lv pa. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire - procédure de consultation

Madame la Présidente,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 18 janvier 2019, par laquelle vous l'avez invité à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge et il vous en remercie.

Vous voudrez bien trouver, ci-dessous, nos commentaires relatifs à la proposition de modification législative soumise à examen.

Le livret S a été mis en place en 1998. Le législateur entendait ainsi doter l'administration d'un outil lui permettant d'accorder une protection temporaire et collective à des personnes exposées à un danger général grave. Ce type de livret n'a néanmoins jamais été octroyé par les Autorités fédérales jusqu'à ce jour.

La situation des titulaires de livret S est en réalité plus précaire que celle des personnes admises à titre provisoire (livret F). Leur dossier ne fait en effet pas l'objet d'un examen individuel par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et la protection accordée temporairement peut être levée par le Conseil fédéral, sous forme d'une décision de portée générale, aussitôt que le danger est écarté. Par ailleurs, les motifs d'octroi du livret F de l'art. 83 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) ne sont pas identiques à ceux du livret S repris aux art. 4 et 66 ss de la loi sur l'asile (LAsi). Il ne nous semble dès lors pas opportun de régler un statut de protection en se fondant sur deux législations distinctes et de traiter deux situations différentes de manière analogue.

En outre, nous observons que les conditions d'accès au regroupement familial des titulaires de livret F ont été durcies avec l'entrée en vigueur de la LEI. Or, ces conditions paraissent particulièrement restrictives et objectivement difficiles à réaliser pour des personnes considérées comme très vulnérables, dont l'entrée en Suisse a été motivée par une exposition à un danger général grave. Le fait même de leur imposer un délai de 3 ans pour reconstituer la famille en Suisse, alors même que les membres de cette famille ont été séparés en raison d'un danger général grave tel qu'une guerre, une guerre civile ou des situations de violence généralisée nous paraît disproportionné et de nature à précariser encore davantage cette population particulièrement fragile.

Enfin, rien ne justifie aujourd'hui, à notre sens, le recours généralisé au statut de "personnes à protéger" qui serait une des conséquences de l'adaptation envisagée de la LAsi. Le système actuel de l'asile n'est pas surchargé et des modifications profondes du domaine de l'asile viennent d'entrer en vigueur afin d'accélérer les procédures de traitement des demandes et renforcer la protection juridique des personnes concernées.

Sur la base des éléments exposés ci-dessus, notre Conseil est opposé à la modification législative proposée.

En vous remerciant de l'attention que vous aurez bien voulu prêter à nos observations, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre parfaite considération.

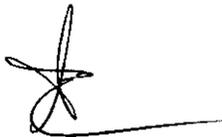
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



p.o. Antonio Hodgers

Copie à : par courriel : spk.cip@parl.admin.ch

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Conseil des Etats
Commission des institutions politiques
Mme Pascale Bruderer, Présidente
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Par courrier électronique : spk.cip@parl.admin.ch

Delémont, le 16 avril 2019

16.403 é Iv. pa. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire – Ouverture de la procédure de consultation

Madame la Présidente,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a bien reçu votre courrier du 18 janvier 2019 relatif à l'initiative parlementaire visant à réviser le statut des personnes à protéger. Il vous remercie de l'avoir consulté et prend position comme suit.

Il est pris bonne note que l'avant-projet de révision de l'article 71, al. 1 et 1a de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile consiste à modifier le statut des personnes à protéger (livret S) en introduisant un délai de trois ans avant de pouvoir déposer une demande de regroupement familial, comme c'est déjà le cas pour les personnes admises à titre provisoire (livret F).

A l'instar de la majorité des membres de la commission des institutions politiques du Conseil des Etats, le Gouvernement jurassien considère que la modification législative proposée est pertinente. Elle doit ainsi permettre aux autorités fédérales en charge de l'asile d'assurer une protection temporaire, par une procédure simple et apte à garantir la sécurité des personnes déplacées qui ont un urgent besoin de protection, en raison d'une guerre, ou d'une situation de violence généralisée notamment.

Cette harmonisation entre le régime des personnes admises à titre provisoire et celui des personnes à protéger fait pleinement sens. Elle rendra possible, à l'avenir, la délivrance de livrets S lorsque cela s'avérera nécessaire, tout en évitant de surcharger le système de l'asile pour des personnes qui ne peuvent obtenir le statut de réfugié en Suisse.

A la lecture du rapport, le Gouvernement observe avec satisfaction qu'il n'est pas exclu que, dans le cadre de la protection temporaire, les personnes concernées puissent lancer ultérieurement une procédure pour demander l'octroi de l'asile, de façon à leur garantir une protection la plus complète possible lorsqu'elle est justifiée.

Enfin, bien que la question de la dénomination du livret pour personnes à protéger (livret S) ne fasse pas l'objet de la présente révision législative, le Gouvernement suggère de renoncer à la lettre S et de choisir une autre lettre pour éviter tout risque de confusion en lien avec l'extrémisme violent (personne fichée S).

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'expression de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Gladys Winkler Docourt
Chancelière d'État

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen
Parlamentsdienste

Bern, 23. April. 2019/YB
VL Familiennachzug

Per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

**Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene
Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen begrüsst die vorgeschlagene Revision des Schutzstatus (S), die einer Forderung der FDP entspricht (siehe: [16.403](#) Pa.Iv. Philipp Müller. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene; Positionspapier „[Harte, aber faire Asylpolitik unter hohem Migrationsdruck](#)“).

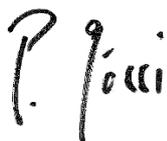
Die Anpassung des Status S ist nötig, damit die Behörden diesen in der Praxis anwenden können. Der Schutzstatus wurde vor dem Hintergrund der Jugoslawienkriege bereits in den 1990er Jahren spezifisch für Kriegsvertriebene geschaffen, kam bis zum heutigen Tag aber noch nie zur Anwendung. Die Anwendung scheiterte an der zu grosszügigen Regelung beim Familiennachzug. Mit der vorliegenden Revision wird nun der Status S in Punkto Familiennachzug sowie Integrations- und Wohnungsvoraussetzungen an den Status F (vorläufige Aufnahme) angeglichen (gemäss Art. 85 Abs. 7 bis 7^{ter} des Ausländer- und Integrationsgesetzes).

Der S-Status ist der adäquate Status für Kriegsflüchtlinge. Dieser ermöglicht es den Behörden, Kriegsvertriebenen rasch Schutz zu bieten ohne das Asylsystem zusätzlich zu belasten. Der Schutzstatus ist ein vorübergehender Status, d.h. dass die aufgenommenen Kriegsvertriebenen wieder in ihre Heimat zurückkehren müssen, sobald die Situation dies zulässt. Diese Feststellung gilt analog auch für die vorläufige Aufnahme. Die Behörden haben daher in beiden Fällen sicherzustellen, dass die Situation in den Heimatländern regelmässig geprüft wird und – sobald sich die Lage beruhigt hat – die Wegweisungen verfügt und vollzogen werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen
Die Präsidentin

Der Generalsekretär



Petra Gössi
Nationalrätin



Samuel Lanz



T +41 31 3266607
E gaelle.lapique@gruene.ch

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
3003 Bern
spk.cip@parl.admin.ch

1. Mai 2019

16.403 s Pa.Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zum Vorentwurf der SPK-S «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene» haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage äussern zu dürfen.

Die GRÜNEN lehnen die vorgeschlagene Anpassung der Familiennachzugsregeln für Schutzbedürftige (S-Status) entschieden ab. Die GRÜNEN sind der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Anpassungen der Voraussetzungen für den Familiennachzug weder mit dem Recht auf Familienleben noch mit dem Kindeswohl vereinbar sind.

Die heutigen hohen Hürden für den Familiennachzug kritisieren wir GRÜNE im Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme seit Jahren. Die dreijährige Wartefrist sowie die weiteren Voraussetzungen für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen (geeignete Wohnung und Sozialhilfeunabhängigkeit) sind nicht gerechtfertigt und nicht verhältnismässig. Dass die Familie zusammenleben kann, ist eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Integration in der Schweiz.

Die Annahme, dass Personen, denen der Schutzstatus S erteilt würde, nur kurzfristig in der Schweiz verbleiben, dürfte sich zudem angesichts der Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme als falsch erweisen. Deshalb sind eine rasche und nachhaltige Integration und Teilhabe sowohl im Interesse der Betroffenen als auch der Schweizer Gesellschaft. Als Voraussetzung für eine gelungene Integration brauchen alle Schutzberechtigten gleichermassen einen Zugang zu den grundlegenden Rechten: Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Familiennachzug, Reisemöglichkeit und Sozialhilfe.

Grundbemerkung zum Schutzstatus S

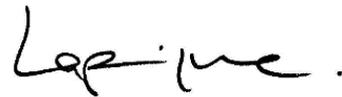
Der Status S kam bislang nie zur Anwendung. Dafür gibt es diverse Gründe, die sich nicht auf die Familiennachzugsregelung reduzieren lassen. Der Status S wurde nach dem Jugoslawien-Konflikt geschaffen. Er sollte es in Situationen mit zehntausenden von Flüchtlingen erlauben, den Flüchtlingen und ihren Familien rasch Schutz zu gewähren, ohne sofort ein individuelles Asylverfahren durchzuführen. Das Recht auf ein individuelles Verfahren wird damit aber nicht aufgehoben, sondern auf den Moment der Aufhebung des Status S aufgeschoben. Die vorliegende Pa.Iv. möchte nun den – noch nie verwendeten – Schutzstatus S umdefinieren, damit er die Schutzgewährung im Rahmen der vorläufigen Aufnahme ersetzt. Damit würde aber das Recht auf ein individuelles Asylverfahren generell für bestimmte Gruppen ausser Kraft gesetzt. Das ist rechtswidrig. Die GRÜNEN halten vor diesem Hintergrund sowohl die Umdeutung des Status S an und für sich, als auch eine Anpassung der Regelung des Familiennachzugs für Personen mit Schutzstatus S weder für nötig noch für sinnvoll.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, die Vorlage entsprechend anzupassen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Regula Rytz
Präsidentin



Gaëlle Lapique
Fachsekretärin

**Staatspolitische Kommission
des Ständerats
3003 Bern**

Elektronisch (pdf und Word) an:
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 29. April 2019

16.403 s Pa.Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene – Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen im Rahmen der genannten Vernehmlassung Stellung zur Vorlage. Wir äussern uns dazu wie folgt:

Die SVP unterstützt die Angleichung der Regeln für den Familiennachzug von schutzbedürftigen Personen an jene der vorläufig Aufgenommenen. Damit soll insbesondere auch der Bundesrat angehalten werden, anstelle der gruppenweisen Asylgewährung (Resettlement) künftig auf die vorübergehende Schutzgewährung zurückzugreifen. Diese entspricht im Gegensatz zur Neuansiedlung dem humanitären Grundgedanken, solange wie notwendig Schutz zu gewähren, letztlich aber eine Rückkehr in die Heimat anzustreben.

Rückkehr soll im Zentrum stehen

Mit der 1999 in Kraft getretenen Totalrevision des Asylgesetzes wurde mit der vorübergehenden Schutzgewährung ein neuer asylrechtlicher Status geschaffen. Dabei steht im Gegensatz zur klassischen Asylgewährung nicht die dauernde Übersiedlung in die Schweiz im Vordergrund, sondern die Rückkehr in das Heimatland, sobald es die Situation vor Ort zulässt. Daher eignet sich dieser Status speziell für grössere Gruppen von Personen, die ihre Heimat aufgrund der allgemeinen Sicherheitslage, bspw. wegen kriegsähnlicher Handlungen, *vorübergehend* verlassen müssen. Im Gegensatz dazu steht beim klassischen Flüchtlingsbegriff die *dauernde* individuelle Verfolgung aufgrund von Rasse, Religion usw. im Vordergrund.

Familiennachzug richtigerweise erst verzögert gewähren

Allerdings hat der Bundesrat seit dessen Einführung noch nie auf das Instrument der Schutzgewährung zurückgegriffen. Stattdessen ist die Zahl an vorläufig Aufgenommenen stetig angestiegen, weil viele Asylsuchende die Kriterien für die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, eine Wegweisung zurzeit aber nicht möglich ist. Ein Grund dafür mag sein, dass die Regeln für den Familiennachzug bei der Schutzgewährung an jenen der Asylgewährung orientiert sind. Personen mit Schutzgewährung wären daher berechtigt, ihre Angehörigen unmittelbar

nachzuziehen. Dies widerspricht jedoch dem eigentlichen Ziel der Rückkehr. Folgerichtig ist daher – wie von der Pa.Iv. und dem Umsetzungsentwurf der SPK vorgeschlagen – die Anknüpfung an die Regeln der vorläufigen Aufnahme. Erst wenn ein Aufenthalt in der Schweiz mehr als drei Jahre dauert und bestimmte Voraussetzungen gegeben sind, auf die der Schutzgewährte mit seinem Verhalten einen Einfluss hat, soll der Nachzug von Familienangehörigen erlaubt werden.

Schutzgewährung anstelle von Resettlement

Die SVP bekämpft die Vorgehensweise des Bundesrates im Bereich der gruppenweisen Gewährung von Asyl grundsätzlich. Im Rahmen des sogenannten Resettlements beteiligt sich der Bundesrat an Neuansiedlungsprojekten. In den vergangenen Jahren fokussierte er sich dabei besonders auf Schutzbedürftige aus Syrien und den Nachbarländern. Anstatt diesen Menschen im Rahmen einer vorübergehenden Schutzgewährung zu helfen, will sie der Bundesrat permanent in der Schweiz ansiedeln. Viele dieser Menschen werden ihr Leben lang auf staatliche Unterstützung angewiesen sein und dem Steuerzahler dadurch hohe Kosten aufbürden. Wird nun der Status der Schutzbedürftigen im Bereich des Familiennachzugs neu geregelt, fordert die SVP die SPK auf, den Bundesrat anzuhalten, solche Programme künftig unter dem Status der Schutzgewährung laufen zu lassen. Dies selbstredend immer unter der Voraussetzung, dass eine Hilfe vor Ort nicht effizienter wäre. Namentlich die Fortführung des Konzepts für die kommenden Jahre fokussiert sich erneut schwergewichtig auf das syrische Konfliktgebiet, also einen Fall, der besser für den Status der Schutzgewährung als das Asyl für Gruppen geeignet wäre.¹

Beschäftigung und Ausbildung an Rückkehr orientieren

Ausbildungs- und oder Beschäftigungsprogramme im Rahmen der Schutzgewährung sollen sich an der Situation im Herkunftsland orientieren. Es sollen jene Kompetenzen und Berufsgattungen im Vordergrund stehen, die nach einer Beruhigung der Situation vor Ort dringend benötigt werden, um das Ziel der Rückkehr weiter zu unterstreichen. Eine Integration der Schutzgewährten in der Schweiz ist nicht anzustreben, um die Rückkehrfokussierung nicht zu hintertreiben.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Albert Rösti, Nationalrat

Der Generalsekretär



Emanuel Waeber

¹ Die Evaluation des Pilotprojekts Resettlement bestätigt denn auch, «dass das Kriterium Schutzbedürfnis überwiegend über den Gesundheitszustand, die Lebensbedingungen im Drittland (vor allem für Kinder) sowie die vorhandenen sozialen Netzwerke und finanzielle Unterstützung der Gesuchstellenden beurteilt wurde.» Entsprechend wurden die eigentlichen Fluchtgründe nicht überprüft. (INTERFACE Politikstudien Forschung Beratung. (2017). Evaluation des Pilotprojekts „Resettlement“, Aufnahme verfahren (Phase 1 und 2). Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration. S 15) Insofern ist fraglich, ob eine Asylgewährung in solchen Fällen die korrekte Vorgehensweise ist.



Per E-Mail

Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen

Parlamentsdienste

3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative 16.403 Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für Vorläufig Aufgenommene

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wir folgt wahrnehmen:

1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die SP Schweiz lehnt die vorgeschlagene Angleichung der Regelung des Familiennachzugs für Schutzbedürftige an die Vorläufige Aufnahme vollumfänglich ab. Eine Erschwerung des Familiennachzugs für Schutzbedürftige ist fehl am Platz, da diese die Zusammenführung von Familien verunmöglicht und dadurch die Integration der Betroffenen erschwert.¹

Unserer Ansicht nach befinden sich Geflüchtete mit S-Status in einer besonders schwierigen Lage, was es umso stossender machen würde, diesen Personen die Möglichkeit des Familiennachzugs zu erschweren. Vielmehr spricht sich die SP Schweiz für eine Erleichterung des Familiennachzugs beim Status der Vorläufigen Aufnahme aus.²

¹ Vgl. Erläuternder Bericht, S. 3.

² Siehe Legislaturziele der SP-Fraktion 2019 bis 2023, S. 22.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Christian Levrat
Präsident



Claudio Marti
Politischer Fachsekretär



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Ständerat
Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

Per E-Mail an:
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 1. Mai 2019

**16.403 s Pa.IV. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene
Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV)**

Sehr geehrte Frau Ständerätin

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit uns aus Sicht der rund 1600 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen.

I. Einleitende Bemerkungen

Der SGV begrüsst die vorgeschlagene Änderung des Asylgesetzes mit Vorbehalt. Der Status der Schutzbedürftigen (S-Status) wurde im Asylgesetz vom 26. Juni 1998 neu geschaffen und zwar mit der Absicht, grösseren Gruppen von Personen vorübergehend Schutz in der Schweiz zu gewähren, ohne dass jedes Asylgesuch individuell geprüft werden müsste. Das geltende Recht sieht vor, dass schutzbedürftige Personen gleich wie anerkannte Flüchtlinge mit Asylstatus Anspruch auf eine sofortige Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen haben. Aufgrund der Rechtslage hat der Bundesrat aber den S-Status bislang noch nie angewendet.

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung sieht eine Gleichstellung von Schutzbedürftigen (S-Status) und vorläufig aufgenommenen Ausländern (F-Status) beim Familiennachzug vor. Konkret bedeutet dies, dass Schutzbedürftige wie bereits heute vorläufig aufgenommene Ausländer nach der Gewährung des vorübergehenden Schutzes drei Jahre bis zur Zusammenführung mit ihrer Familie zuwarten müssen. Zudem sollen an Schutzbedürftige die gleichen Integrations- und Wohnerefordernisse gestellt werden wie an vorläufig Aufgenommene.

Der SGV ist überzeugt, dass durch die vorgeschlagene Anpassung des Asylgesetzes das Asylsystem entlastet werden kann und dass mit der Angleichung der Rechtsstellung der Schutzbedürftigen an die Situation der vorläufig Aufgenommenen Rechtssicherheit geschaffen wird. Diese beiden Punkte sind durchaus positiv zu werten.

II. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Allerdings hat der SGV gleichzeitig bestimmte Vorbehalte gegenüber der vorgeschlagenen Gesetzesänderung. Die Einführung des Schutzbedürftigen-Status in der vorgeschlagenen Form würde den heutigen Zielen der mit der Neustrukturierung auf den 1. März eingeführten beschleunigten Asylverfahren sowie der Integrationsagenda Schweiz widersprechen. Die Integrationsmassnahmen für Schutzbedürftige sind an den Besitz einer Aufenthaltsbewilligung gebunden, welche für schutzbedürftige Personen mit dem Status S frühestens nach fünf Jahren Schutzgewährung (d.h. nach Einreise in die Schweiz) vorgesehen ist. Erst mit der Erteilung einer solchen Aufenthaltsbewilligung wird eine Integrationspauschale ausgerichtet. In den ersten fünf Jahren (bzw. solange die Schutzbedürftigen keine Aufenthaltsbewilligung haben) ist der Bund weder für die Integrationsförderung noch für die Rückerstattung von Sozialhilfekosten zuständig.

Dazu kommt die Tatsache, dass Schutzbedürftige erheblich schlechtere Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration haben im Vergleich zu den vorläufig Aufgenommenen: Bei Letzteren beginnt nämlich die Integrationsförderung beziehungsweise die Ausrichtung einer Integrationspauschale) bereits mit dem formellen Entscheid über die vorläufige Aufnahme. Somit ist es schwieriger, die von der Integrationsagenda Schweiz als wichtigstes Ziel geforderte Lösung von der Sozialhilfe zu erreichen.

Dies alles würde zu einer Verlagerung der Aufgaben und der Kosten (vor allem der Folgekosten einer Nicht-Integration) auf die kommunale und kantonale Ebene führen. Die daraus entstehende einseitige Mehrbelastung von Gemeinden und Städten kann nicht im Interesse der kommunalen Ebene sein Und bedarf einer integralen Lösung, welche die Kosten und die Risiken auf alle Staatsebenen verteilt.

III. Weiteres Vorgehen

Der SGV ist wie eingangs erwähnt mit dem Ziel der Vorlage, in Krisen- und Kriegssituationen schutzbedürftige Personen rasch aufnehmen zu können und das Asylsystem so zu entlasten, grundsätzlich einverstanden. Wir sind aber der Meinung, dass der damals sinnvollerweise eingeführte Status S im Kontext der Integrationsagenda und des beschleunigten Asylverfahrens grundlegend überarbeitet und neu aufgelegt werden muss. Dabei gilt es vor allem zu prüfen, ob der Status S mit dem heutigen System noch vereinbar und sachgerecht ist. Zudem gilt es die finanziellen Folgen integral anzugehen, auch der Bund hat sich an den Kosten zu beteiligen.

Mit diesem Vorbehalt begrüsst der SGV die Harmonisierung beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Ausländern (Status F) und schutzbedürftigen Personen (Status S). Aufgrund der genannten Punkte macht der SGV die Empfehlung, dass die Angleichung der Rechtsstellung von Schutzbedürftigen an die Situation der vorläufig Aufgenommenen nicht nur beim Familiennachzug einzuführen ist, sondern ebenfalls für die Integrationsförderung zu gelten hat. Aus Sicht des SGV muss die S-Bewilligung des Bundes die gleichen Rechtswirkungen in allen Teilen wie bei den vorläufig Aufgenommenen haben (Bundessozialhilfe,

Dauer, Umfang, Integrationspauschale und Familiennachzug und ausländerrechtliche Bewilligung bei 5jährigem Aufenthalt und wirtschaftlicher Selbständigkeit etc.).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident



Hannes Germann
Ständerat

Direktor



Christoph Niederberger

Kopie an: Schweizerischer Städteverband, Bern



An die Staatspolitische Kommission
des Ständerates SPK-S
Sekretariat SPK-S
Parlamentsdienste
3003 Bern

Per Mail: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 30. April 2019

16.403 Pa.IV. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene, Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Anpassung des Familiennachzuges bei Personen mit dem migrationsrechtlichen «Status S» Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Der Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerates sieht vor, den Familiennachzug für Personen mit dem Status der Schutzbedürftigkeit («Status S») so anzupassen, dass er jenem der Personen mit einer «vorläufigen Aufnahme» entspricht. Durch diese Angleichung soll es dem Bundesrat erleichtert werden, den «Status S» zu verleihen und Kriegsvertriebenen vorübergehend Schutz in der Schweiz zu gewähren. Bis anhin ist der «Status S» noch nie angewandt worden.

Allgemeine Einschätzung zum «Status S»

Unsere Mitglieder stimmen der grundsätzlichen Absicht, bei Kriegen und humanitären Krisen rasch Hilfe leisten zu können, zu. Sie erkennen aber grundsätzliche Schwierigkeiten bei der Anwendung des «Status S», die in einer weiterreichenden Reform angepasst werden müssten:

- Der Status S würde in der bestehenden und in der überarbeiteten Form den Zielen des beschleunigten Asylverfahrens und der Integrationsagenda widersprechen. Die staatliche Förderung der Integration ist an eine Aufenthaltsbewilligung gebunden (AIG Art. 58 und Verordnung über die Integration von Ausländer/innen VIntA Art. 15), eine solche Aufenthaltsbewilligung ist für den Status S jedoch frühestens fünf Jahre nach einer Einreise in die Schweiz vorgesehen (AIG Art. 74). Konkret würde der neue Status bedeuten, dass sich während mehrerer Jahre grössere Personengruppen isoliert von ihren Familien, ohne Integrationsförderung, ohne Arbeitsmöglichkeit und ohne gesicherte Perspektiven in der Schweiz befinden würden.



- Mit der Aufnahme von grossen Flüchtlingsgruppen mit Status S kämen wesentliche zusätzliche Aufgaben und Kosten auf die Kantone und Gemeinden – insbesondere die Städte – zu. Weil der Bund in den ersten fünf Jahren, respektive solange Schutzbedürftige keine Aufenthaltsbewilligung haben, weder für die Integrationsförderung noch für die Rückerstattung von Sozialhilfekosten (Globalpauschalen) zuständig wäre, hätte dies eine Mehrbelastung der Städte und Gemeinden zur Folge.

Beurteilung der längeren Karenzfrist zum Familiennachzug

Die vorgeschlagene Verlängerung der Karenzfrist für den Familiennachzug lehnt eine Mehrheit der Städte ebenfalls ab. Dies aus folgenden Gründen:

- Die Einschränkung des Familiennachzugs bei Schutzbedürftigen widerspricht der ursprünglichen Zielsetzung des Status S, Kriegsvertriebenen ohne aufwändige Verfahren vorübergehend Schutz zu gewähren. In Zeiten offensichtlicher Kriegs- bzw. Gewaltsituationen gilt es, die Einheit der Familie wenn immer möglich zu wahren. Es ist insbesondere auch der Situation der Kinder besondere Aufmerksamkeit zu schenken.
- Die Argumentation, wonach das Gebot der Gleichbehandlung eine analoge Regelung zu derjenigen für vorläufig Aufgenommene erfordere, vermag ebenfalls nicht zu überzeugen. Im Unterschied zu den vorläufig Aufgenommenen, bei denen es durchaus denkbar ist, dass nur einzelne Personen aus einer Familie verfolgt werden, ist bei Schutzbedürftigen in aller Regel die gesamte Familie von den Fluchtgründen betroffen. Der «Status S» sollte eben gerade ein Instrument zur Zusammenführung von aufgrund von kriegerischen Ereignissen auseinandergerissenen Familien darstellen.

Anträge

Wir beantragen deshalb:

- ▶ **auf die Anpassung der Karenzfrist zum Familiennachzug zu verzichten.**
- ▶ **den Status S einer weiterreichenden Reform zu unterziehen, mit der insbesondere auch die Integrationsleistungen und die Ausschüttung von Globalpauschalen zugunsten der aufnehmenden Gemeinden und Kantone geregelt werden.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.



Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Kurt Fluri, Nationalrat
Stadtpräsident Solothurn

Direktorin

Renate Amstutz

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Staatspolitische Kommission
des Ständerates SPK-S
3003 Bern
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 17. April 2019 sgv-KI/ds

Vernehmlassung: 16.403 s Pa.lv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgV über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 lädt die Staatspolitische Kommission des Ständerates SPK-S ein, zur Parlamentarischen Initiative 16.403 Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Gewerbeverband sgV dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit ihrem Vorentwurf schlägt die Staatspolitische Kommission des Ständerates vor, das Asylgesetz so zu ändern, dass Personen mit dem Status der Schutzbedürftigkeit (S-Status) ihre Familien nach den gleichen Regeln nachziehen können wie vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (F-Status). Auch Schutzbedürftige sollen nach der Gewährung ihres Status bis zur Zusammenführung der Familie eine Frist von drei Jahren abwarten. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung soll den Bundesbehörden die Möglichkeit eröffnen, Kriegsvertriebenen ohne Aussicht auf eine sofortige Heimkehr vorübergehenden Schutz zu gewähren, ohne dass das schweizerische Asylsystem mit zahlreichen individuellen Verfahren belastet wird.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV unterstützt die Vorlage.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgV hat bereits im Zug der Beratungen in den vorberatenden Staatspolitischen Kommissionen des National- und des Ständerats, als es darum ging, der parlamentarischen Initiative Folge zu leisten, das Anliegen von Ständerat Philipp Müller unterstützt. Wenn auf Kriegsvertriebene und auf Asylsuchende aus Staaten, in denen eine Situation allgemeiner Gewalt herrscht, der S-Status angewendet werden kann, kann das Asylsystem entlastet werden. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung können die Behörden Kriegsvertriebenen ohne Perspektive auf eine sofortige Heimkehr vorübergehenden Schutz gewähren. Bis zur Zusammenführung der Familie muss eine Frist von drei Jahren abgewartet werden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv



Hans-Ulrich Bigler
Direktor, Nationalrat



Dieter Kläy
Ressortleiter

De: Maeder Sabine <maeder@arbeitgeber.ch>
Envoyé: Montag, 25. März 2019 16:23
À: _PARL_Info_SPK.CIP
Objet: Vernehmlassung der SPK-SR zu einer Änderung des Asylgesetzes

Indicateur de suivi: Assurer un suivi
État de l'indicateur: Terminé

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 wurden wir zur Stellungnahme zum obengenannten Geschäft eingeladen. Für die uns dazu gebotene Gelegenheit danken wir Ihnen bestens.

Da die Vorlage nicht unter die durch den Schweizerischen Arbeitgeberverband behandelten Themen fällt, resp. die Arbeitgeber nicht direkt betrifft, verzichten wir auf eine Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Sabine Maeder

Assistentin
SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
Hegibachstrasse 47
Postfach
8032 Zürich
Tel. +41 44 421 17 17
Fax +41 44 421 17 18
Direktwahl: +41 44 421 17 42
maeder@arbeitgeber.ch
<http://www.arbeitgeber.ch>



<https://www.arbeitgeber.ch/kennzahlen-arbeitsmarkt/>

Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Elektronischer Versand an:
Spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 29. März 2019

Vernehmlassung zu 16.403 s Pa.Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit, uns an der oben erwähnten Vernehmlassung beteiligen zu können.

Mit der parlamentarischen Initiative 16.403 «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene» wird vorgeschlagen, dass Schutzbedürftige (S-Status) wie schon jetzt vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (F-Status) drei Jahre bis zur Zusammenführung ihrer Familie warten und zusätzliche Bedingungen bezüglich wirtschaftlicher Situation und Integration erfüllen müssen. Aktuell haben Schutzbedürftige wie anerkannte Flüchtlinge mit Asylstatus Anspruch auf eine sofortige Familienzusammenführung. Dies sei der Grund, dass der Bundesrat den S-Status zurzeit nicht anwende, weil dieser mit der jetzigen Regelung eine zu grosse Belastung für das Asylsystem sei, so die Begründung für den Verschärfungsvorschlag.

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund weist dieses Anliegen der Pa. Iv. 16.403 entschieden zurück. Art. 14 der Bundesverfassung verankert das Recht auf Eheleben und Familien, verschiedene Menschenrechtsabkommen garantieren den Schutz der Familie. Die geltende, ausschliesslich für vorläufig Aufgenommene geschaffene restriktive Regelung verhindert schon jetzt bei vielen Personen mit F-Status, dass sie das Grundrecht auf Familienleben in Anspruch nehmen können. Insbesondere die dreijährige Wartefrist sowie der Wohn- und Finanzbedarf erschweren Familienzusammenführungen für vorläufig Aufgenommene massiv: 2016 wurden gemäss Positionspapier der Caritas¹ gerade mal 46 Angehörige von vorläufig Aufgenommenen in die Schweiz nachgezogen.

¹ https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapier/2017/2-17_positionspapier_familiennachzug.pdf (7.März 2019)

Dass die mit der Pa.lv.16.403 beabsichtigte Einschränkung des Rechts auf Familie nur dank dem Schweizer Vorbehalt zu Artikel 10 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention überhaupt mit dieser vereinbar ist, erachten wir als besonders beschämend. Kinder- und Menschenrechte müssen vorbehaltlos gültig sein – gerade in der Schweiz.

Der SGB fordert, dass der Staat, anstatt die Aushöhlung des Rechts auf Familie und des Kinderschutzes weiter voran zu treiben, vielmehr allen Menschen, die in der Schweiz Schutz suchen – ob mit S-, F- oder Asylstatus – ihr Recht auf Familienleben garantieren muss. Dies ohne Wartezeit und ohne kaum zu erfüllende Bedingungen.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Rückmeldungen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Vania Alleva
Vice-présidente



Giorgio Tuti
Vice-président



Regula Bühlmann
Secrétaire centrale

Théoda Woeffray
AsyLex
Hauptstrasse 81
4451 Wintersingen
info@asylex.ch

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen
Parlamentdienste
CH-3003 Bern
spk.cip@parl.admin.ch

Wintersingen, 29. April 2019

Vernehmlassungsantwort: Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates für das Änderung der Asylgesetz (AsylG); Gleichstellung von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen beim Familiennachzug

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin Bruderer, sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu dem vorgesehenen Vorentwurf und erläuternder Bericht für den Gesetzänderungen.

Nachfolgend finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Théoda Woeffray
Public Relations AsyLex



Noelia Rico
Legal Advisor AsyLex

Loi sur l'asile (LAsi)

Art. 71 al. 1 et 1a LAsi

[Avis consultatif sur l'avant-projet de la commission parlementaire du Conseil des États sur la modification de l'art. 71 LAsi, VF]

Nous n'adhérons pas à la proposition de changement concernant les conditions de regroupement familial dans le cadre du permis S. Le rapport relève de manière correcte que le permis S n'est pas utilisé en pratique. Cependant, l'auteur de l'initiative avance que cela est dû à des droits élargis en matière de regroupement familial, et que seule une harmonisation des droits permettrait une application de ce permis. Selon notre analyse, la raison à la non-utilisation n'est pas conséquence de droits « élargis », mais bien de la complexité d'application de ce permis. En effet, celui-ci ne bénéficie pas de critères clairs pour son octroi.

De plus, le délai d'attente de trois ans peut constituer une violation du droit à la famille tant au niveau constitutionnel (art. 13 et 14 Cst) qu'en lien avec la CEDH (notamment art. 8 CEDH). Dans chaque cas, une pesée des intérêts en présence devra être faite (TAF, E-4581/2013, c. 5.3.4). Cet examen constitue une charge supplémentaire pour le système suisse, tout en sachant qu'une demande de regroupement familial sera de toute manière faite trois ans plus tard. De plus, d'autres conditions s'ajoutent au délai de 3 ans. En effet, les conditions liées par exemple au logement approprié ou à la maîtrise d'une langue nationale viendront s'ajouter aux modalités du permis S et devront donc être analysées. Partant, appliquer les conditions relatives au regroupement familial présentes dans le permis F au permis S ne ferait que surcharger le système au lieu de tendre à le décharger.

Les discussions autour de la modification de ces dispositions dans cet avant-projet sont une occasion de revoir les conditions appliquées au permis F; et nous pensons qu'au lieu d'appliquer les défauts du permis F au permis S, nous devrions plutôt conserver les conditions de regroupement familial du permis S actuel. Avant le 31 décembre 2006, il n'y avait par ailleurs pas de délai d'attente de trois ans avant de pouvoir demander le regroupement. L'argument principal pour l'instauration de ces trois années étaient le doute quant à un éventuel retour dans le pays d'origine de la personne. Cependant, il est extrêmement difficile, voire impossible, de prédire la durée d'une guerre et donc le retour présumé des personnes au bénéfice d'un livret S dans leur pays d'origine. Il est même hautement probable que la personne doive rester en Suisse. Elle devra donc s'intégrer dans la société. Le fait d'être entouré de sa famille permet précisément une meilleure intégration, ce qui est également bénéfique pour la Suisse. A l'inverse, dans le cas d'une acceptation de l'avant-projet, l'intégration serait rendue plus difficile. Le respect de la vie familiale, inscrit dans la Constitution suisse (13 Cst) est donc une condition nécessaire à la réussite de l'intégration et ne devrait pas être restreint dans le cadre du livret S.

Proposition :

Art. 71

¹ La protection provisoire est également accordée au conjoint de la personne à protéger et à ses enfants mineurs s'ils demandent ensemble la protection de la Suisse et qu'il n'existe pas de motifs d'exclusion au sens de l'art. 73.

- a. Si les ayants droit au sens de l'al. 1 ont été séparés par l'un des événements visés à l'art. 4, la protection provisoire n'est accordée au conjoint de la personne à protéger et à ses enfants mineurs ~~que si les conditions visées à l'art. 85, al. 7 à 7ter de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration⁴ (LEI) sont réunies.~~

[...]



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen
Telefon +41 58 465 27 27
Registratur-Nummer: 024.1

A-Post

Staatspolitische Kommission
des Ständerates
Frau Pascale Bruderer
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:

spk.cip@parl.admin.ch

St. Gallen, 8. April 2019 / rmh

Vernehmlassung zu einer Änderung des Asylgesetzes 16.403 s Pa.Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufige Aufgenommene.

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Für Ihre Einladung vom 24. Januar 2019 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf sowie den erläuternden Bericht mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die durch Art. 4 AsylG vorgesehene Handlungsoption durch die zuständigen Instanzen in entsprechenden Situationen auf sinnvolle und angemessene Weise genutzt wird (vgl. dazu Urteil des Bundesverwaltungsgerichts D-5779/2013 vom 25. Februar 2015 E. 5.4).

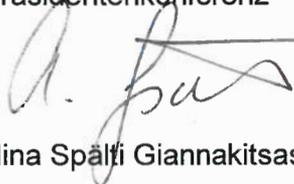
Unter Berücksichtigung der aus dem Prinzip der Gewaltenteilung fließenden notwendigen Zurückhaltung der gerichtlichen Instanzen in Rechtssetzungsprozessen erlauben wir uns, in Bezug auf die Vereinbarkeit einer Einschränkung des Familiennachzugs für Schutzbedürftige mit internationalen Verpflichtungen auf Folgendes hinzuweisen:

Bei Schutzbedürftigen im Sinn von Art. 4 AsylG würde – anders als bei der Anordnung der vorläufigen Aufnahme – weder die Flüchtlingseigenschaft noch das Vorliegen von Asylgründen geprüft. Insofern dürfte die Einschränkung des Familiennachzugs für Schutzbedürftige, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen und Asyl erhalten könnten, Fragen zur Gleichbehandlung im Vergleich zu anerkannten Flüchtlingen, die ein eigentliches Asylverfahren durchlaufen haben, aufkommen lassen. Der erläuternde Bericht der SPK erwähnt in diesem Zusammenhang zwar die Möglichkeit, auch bei Personen mit vorübergehendem Schutzstatus ein Asylverfahren durchzuführen, wenn offensichtlich und nachgewiesenermassen eine Verfolgung im Sinn von Art. 3 AsylG vorliege. Es ist jedoch im heutigen Zeitpunkt unklar, unter welchen Voraussetzungen Personen mit vorübergehendem Schutzstatus – entgegen dem eigentlich mit dieser Norm verfolgten Zweck, das Asylverfahren zu entlasten – eine Durchführung des Asylverfahrens erreichen könnten.

In redaktioneller Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass die im Vorentwurf vorgeschlagene Unterteilung der Gesetzesnorm (Abs. 1 und 1a, gefolgt vom bisherigen Abs. 1^{bis}) nicht der bewährten Systematik entspricht. Dies erscheint verwirrend und dürfte bei der Rechtsanwendung zu Unklarheiten führen. Es wird deshalb vorgeschlagen, die bisherige Unterteilung beizubehalten.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Vorsitzende der
Präsidentenkonferenz



Nina Spälti Giannakitsas



Der stellvertretende
Generalsekretär



Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

Marianne Hochuli
Leiterin Grundlagen
Tel.: +41 419 23 20
E-Mail: mhochuli@caritas.ch

Luzern, 3. April 2019

Vernehmlassung zur Parlamentarischen Initiative Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für Vorläufig Aufgenommene

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen wie folgt Stellung.

Der Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zur Revision des Status der Schutzbedürftigkeit (S-Status) vom 21. Januar 2019 schlägt vor, das Asylgesetz so zu ändern, dass Personen mit dem S-Status ihre Familien nach den gleichen Regeln nachziehen können wie vorläufig aufgenommene Ausländer/-innen (F-Status).

Caritas bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens.

Grundsätzliche Bemerkungen zum Schutzstatus S

Der Status der Schutzbedürftigkeit war in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand der parlamentarischen Beratungen. Diverse Vorstösse zielten darauf ab, den S-Status für bestimmte grössere Gruppen von Personen anzuwenden und ihnen vorübergehend Schutz zu gewähren. Bislang hat der Bundesrat von dieser seit dem 1. Januar 1999 bestehenden Möglichkeit allerdings noch nie Gebrauch gemacht.

In Erfüllung von drei Postulaten, die die vorläufige Aufnahme und die Gewährung des vorübergehenden Schutzes betrafen, prüfte der Bundesrat auch Sinn und Zweck des S-Status. Er kam in seiner Analyse zum Schluss, dass die Anwendung des S-Status «mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist», und konstatierte: «Es stellt sich hier jedoch die Frage, ob Anpassungen an einem bis zum jetzigen Zeitpunkt nie zur Anwendung gelangten Status sinnvoll erscheinen.» Darüber hinaus stellte der Bundesrat zum Status der Schutzbedürftigkeit fest: «Die Abschaffung dieser Regelung ist zu prüfen, wenn gleichzeitig Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme umgesetzt werden.» Solche

Anpassungen hat das Parlament mit Annahme der Motion 18.3002 (SPK-S. Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme) beschlossen, sie werden derzeit umgesetzt. Nichtsdestotrotz sieht die SPK-S einen Handlungsbedarf zur punktuellen Revision des S-Status, wie sie im erläuternden Bericht zum Vorentwurf darlegt.

Die Caritas lehnt die vorgeschlagene Anpassung der Familiennachzugsregeln für Personen mit vorübergehendem Schutzstatus in der Schweiz ab. Die hohen Hürden für den Familiennachzug werden von Caritas im Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme seit Jahren kritisiert.¹ Die dreijährige Wartefrist ab Statusgewährung ist nicht gerechtfertigt. Die betroffenen Personen haben meist keine Möglichkeit, ihr Familienleben an einem anderen Ort zu leben. Auch die Voraussetzungen einer bedarfsgerechten Wohnung und der Sozialhilfeunabhängigkeit sind aus Sicht von Caritas eine nicht gerechtfertigte, unverhältnismässige Einschränkung des Rechts auf Familienlebens.

Die Erfahrung zeigt deutlich, dass die Einschränkung des Familiennachzugs integrationshemmend wirkt. Die Annahme, dass Personen, denen der Schutzstatus S erteilt würde, nur kurzfristig in der Schweiz verbleiben, dürfte sich angesichts der Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme als falsch erweisen. Das Interesse an einer Integration und wirtschaftlichen Teilhabe der betroffenen Menschen ist im Sinne der Schweizer Gesellschaft.

Der Status S kam bislang nicht zur Anwendung. Dafür gibt es diverse Gründe, die sich nicht auf die Familiennachzugsregelung reduzieren lassen. Der Status S ist realitätsfremd und in der Praxis nicht relevant. Eine Anpassung ist daher weder sinnvoll noch nötig.

Caritas hält eine Anpassung der Regelung des Familiennachzugs für Personen mit Schutzstatus S aufgrund der Irrelevanz des Status weder für nötig noch für sinnvoll. Die Caritas ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Anpassungen der Voraussetzungen für den Familiennachzug nicht mit dem Recht auf Familienleben sowie dem Kindeswohl vereinbar sind.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben mit freundlichen Grüßen

Freundliche Grüsse
Caritas Schweiz



Hugo Fasel
Direktor



Marianne Hochuli
Leiterin Bereich Grundlagen

¹ Besserer Schutz durch mehr Rechte. Die Positionierung der Caritas zum prekären Status «Vorläufige Aufnahme in der Schweiz». Zugriff auf [www.caritas.ch](https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2015/PP_Besserer_Schutz_d.pdf) unter https://www.caritas.ch/fileadmin/user_upload/Caritas_Schweiz/data/site/was-wir-sagen/unsere-position/positionspapiere/2015/PP_Besserer_Schutz_d.pdf



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

A-Post

Frau
Pascale Bruderer
Präsidentin der Staatspolitischen
Kommission des Ständerats
CH-3003 Bern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.17452 / 42/2019/00002

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: ekm-Sep

3003 Bern-Wabern, 17. April 2019

16.403 s Pa.IV. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

Vernehmlassung zum Vorentwurf der SPK-S betreffend der Parlamentarischen Initiative «Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene».

Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM

Sehr geehrte Frau Bruderer

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM dankt Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Vorentwurf der SPK-S betreffend der Parlamentarischen Initiative «Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene».

Schutzbedürftigenregelung

Vor dem Hintergrund der Jugoslawienkriege und den damit einhergehenden Vertreibungen schlug der Bundesrat in den 1990er-Jahren ein Instrument vor, welches es der Schweiz erlauben sollte, in Krisensituationen schnell und pragmatisch zu handeln. Er schlug Massnahmen vor, um auf einen «ausserordentlich grossen Zustrom von Personen in die Schweiz» reagieren und Flüchtlinge für die Dauer der akuten Gefährdung schützen zu können.

In ausserordentlichen Fluchtsituationen entscheidet der Bundesrat, ob er Menschen, die in ihrem Herkunftsland einer schweren allgemeinen Gefährdung ausgesetzt sind, temporär schützen will. Zwar durchlaufen Schutzbedürftige während des zeitlich befristeten Aufenthalts in der Schweiz kein individuelles Asylverfahren, doch arbeiten die Schweizer Behörden mit gezielten ausserpolitischen Massnahmen darauf hin, in den Herkunfts- oder Heimatstaaten die Voraussetzungen zu schaffen, damit Schutzbedürftige sicher zurückkehren können.

Mit der Schutzbedürftigenregelung verfügt die Schweiz über ein Instrument, das es erlauben soll, Schutzbedürftige in Situationen allgemeiner Gewalt temporär zu schützen. Von dieser 1998 ins Asylgesetz aufgenommen Möglichkeit hat der Bundesrat bisher jedoch noch nie Gebrauch gemacht.

Familiennachzug

Der Schutz, welcher Personen mit der Schutzbedürftigenregelung gewährt wird, ist temporär. Dafür lässt die Regelung zu, dass Ehegatten und minderjährige Kinder, welche aufgrund von Krieg und Flucht getrennt wurden, zusammengeführt werden können. Schutzbedürftige haben einen Anspruch, sich mit ihren Ehegatten und ihren minderjährigen Kindern in der Schweiz zu vereinen.

Obwohl die Schutzbedürftigenregelung in der Praxis noch nie zur Anwendung kam, soll diese nun mit Blick auf den Familiennachzug geändert werden. Waren Schutzbedürftige bis dato anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt, zielt die vorliegende Gesetzesänderung darauf hin, sie beim Familiennachzug mit vorläufig aufgenommenen Personen gleichzustellen. De facto heisst dies: Schutzbedürftige sollen künftig frühestens nach drei Jahren ein Gesuch stellen können, um ihre Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder in die Schweiz nachzuziehen.

Bisher hatten Schutzbedürftige, die während der Flucht von ihren Ehegatten und mit ihren minderjährigen Kindern getrennt wurden, das Recht, ihre Familien in die Schweiz zu holen. Der temporäre Schutz wurde auf die Familie ausgedehnt. Neu soll der Familiennachzug massiv eingeschränkt werden.

Anforderungen an die Integration

Gemäss vorliegendem Erlass werden Behörden Gesuche um Familiennachzug künftig nur dann bewilligen können, wenn Schutzbedürftige die gleichen Erfordernisse an die Integration und an die Wohnsituation erfüllen, wie vorläufig aufgenommene Personen: Sie dürfen keine Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen bezogen haben und müssen über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügen. Zudem müssen sich nachzuziehende Ehegatten in einer Landessprache verständigen oder ihre Bereitschaft zum Spracherwerb glaubhaft machen können.

Die Integrationskriterien, welche für vorläufig aufgenommene Personen bereits heute gelten und welche gemäss Vorentwurf künftig auch Schutzbedürftige zu erfüllen haben, machen den Familiennachzug in Zukunft praktisch unmöglich.

Folgen der Einschränkung des Familiennachzugs

In einem unlängst erschienenen Bericht¹ beleuchtet Nils Muiznieks, Menschenrechtskommissar des Europarats, die Problematik des Familiennachzugs. Während Kriegen, Bürgerkriegen und Situationen allgemeiner Gewalt würden Familien oft auseinandergerissen. Die Erfahrung zeige, dass die Trennung zu schweren psychischen Beeinträchtigungen, sozialer Isolation und wirtschaftlicher Not führen könne. Muiznieks zeigt auf, dass es für Flüchtlinge wichtig ist, im Kreise der Familie Perspektiven entwickeln zu können. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre Verfahren zur Familienzusammenführung effektiver zu gestalten. Ein rascher Familiennachzug müsse für alle schutzbedürftigen Personen gelten. Eine Differenzie-

¹ Nils Muiznieks: «Verwirklichung des Rechts auf Familienzusammenführung von Flüchtlingen in Europa», Juni 2017.

zung zwischen anerkannten Flüchtlingen und anderen schutzwürdigen Personen – z.B. Schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen – sei zu vermeiden.

Statt darauf hinzuarbeiten, Schutzbedürftige schlechter zu stellen, sollte die Politik vielmehr darauf hinzielen, vorläufig Aufgenommene besserzustellen. Ihnen sollte – gleich wie anerkannten Flüchtlingen und Schutzbedürftigen – ein Recht auf Familienzusammenführung eingeräumt werden.

Die EKM empfiehlt:

1. allen schutzwürdigen Personen einen Anspruch auf Familienzusammenführung einzuräumen. Vorläufig aufgenommene Personen sollen gleichgestellt werden mit anerkannten Flüchtlingen und Schutzbedürftigen.
2. diesen Anspruch im Rahmen der «punktuellen Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» gesetzlich zu verankern. Die Zusammenführung der Familie sollte nur eingeschränkt werden, wenn besondere Umstände gegen eine solche sprechen.
3. den vorliegenden Erlass wie folgt zu ändern:

Art. 71 Abs. 1 und 1a

1 Ehegatten von Schutzbedürftigen und ihren minderjährigen Kindern wird vorübergehend Schutz gewährt, wenn sie gemeinsam um Schutz nachsuchen und keine Ausschlussgründe nach Artikel 73 vorliegen.

1a Wurden die anspruchsberechtigten Personen nach Absatz 1 durch ein Ereignis nach Artikel 4 getrennt, so wird Ehegatten von Schutzbedürftigen und ihren minderjährigen Kindern vorübergehender Schutz ~~nur dann~~ gewährt, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 85 Absätze 7 bis 7ter des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG) erfüllt sind, keine besonderen Umstände dagegensprechen.

Wir danken Ihnen, dass Sie unsere Überlegungen in die Überarbeitung des Vorentwurfs einbeziehen.

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber
Präsident

via Mail zugestellt

Frau Kommissionspräsidentin
Pascale Bruderer
SPK-S, Staatspolitische Kommission
des Ständerates
spk.cip@parl.admin.ch

Zürich, 10. April 2019

**Vernehmlassungsantwort zum Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des
Ständerates (SPK-S) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 16.403:
Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene**

Sehr geehrte Frau Bruderer,
sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz bedankt sich für die Möglichkeit, sich im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung zum obgenannten Thema äussern zu dürfen.

HEKS fordert die Abschaffung des faktisch irrelevanten Status S und geht in der Vernehmlassungsantwort auf die zahlreichen Gründe dafür ein. Dies sind die Tatsachen und Erfahrungen, dass

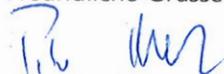
- a) der Status S seit Eintreten des Gesetzes nie erteilt wurde.
- b) Personen mit S-Status nach 5 Jahren den Eintritt ins Asylverfahren fordern können, was die ursprüngliche Idee, Verfahrenskosten einzusparen, obsolet macht.
- c) die grosse Mehrheit der Geflüchteten, die eine längere Zeit in der Schweiz gelebt hat, nicht zurückkehren wird.

Zum Thema Familiennachzug hat sich HEKS bereits mehrmals geäussert. Dabei sind die zentralen Anliegen die Befähigung, Förderung und Integration der Menschen. Wie [Studien](#) belegen und die Erfahrung von HEKS zeigt, gelingt diese am besten im Rahmen der Familie.

Bereits heute ist die Gesetzgebung im Bereich des Familiennachzugs restriktiv. Die Konsequenzen dieser restriktiven Haltung wirken sich nicht zuletzt auch auf die nachziehenden Kinder aus und stehen nicht im Sinne der Interessen des Kindes. Der geplante Abbau des Familiennachzugs widerspricht dem verfassungsmässigen Recht auf Familie. Mit einer kohärenten Asylpolitik hat diese Forderung nichts zu tun.

Für Fragen oder einen persönlichen Austausch stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Peter Merz

Direktor HEKS



Antoinette Killias

Leiterin Bereich Inland

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1

Vernehmlassungsantwort zum Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 16.403: Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene.

Inhalt

| | | |
|-----|---|---|
| I. | Das Wichtigste in Kürze | 2 |
| II. | Gute Gründe für die Abschaffung des Status S | 3 |
| | A. Hintergrund | 3 |
| | B. Integration und Zugang zum Arbeitsmarkt | 3 |
| | C. Trugschluss – Verfahrensökonomie | 4 |
| | D. Illusion – baldiger Rückkehr | 4 |
| | E. Kriegsflüchtlinge sind Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention | 5 |
| | F. Fazit..... | 5 |
| | «Wenn du entdeckst, dass du ein totes Pferd reitest, steig ab!» | 5 |

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1



Vernehmlassungsantwort zum Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 16.403: Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene.

I. Das Wichtigste in Kürze

Der Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zur Revision des Status der Schutzbedürftigkeit (S-Status) vom 21. Januar 2019 schlägt vor, das Asylgesetz so zu ändern, dass Personen mit dem S-Status ihre Familien nach den gleichen Regeln nachziehen können wie vorläufig aufgenommene AusländerInnen (F-Status).

HEKS lehnt die vorgeschlagene Anpassung der Familiennachzugsregeln für Personen mit vorübergehenden Schutzstatus in der Schweiz ab. Die hohen Hürden für den Familiennachzug werden von HEKS im Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme seit längerem kritisiert. In diesem Kontext ist die dreijährige Wartefrist ab Gewährung der vorläufigen Aufnahme nicht gerechtfertigt. Die betroffenen Personen haben meist keine Möglichkeit, ihr Familienleben an einem anderen Ort zu leben. Auch die weiteren Voraussetzungen einer bedarfsgerechten Wohnung und der Sozialhilfeunabhängigkeit sind eine nicht gerechtfertigte, unverhältnismässige Einschränkung des Rechts auf Familienleben.

Die Gewährung des vorübergehenden Schutzes (Status S) kam bislang nicht zur Anwendung. Dafür gibt es diverse Gründe, die sich nicht auf die Familiennachzugsregelung reduzieren lassen. Der Status S ist realitätsfremd und in der Praxis nicht relevant. Eine Anpassung ist daher weder sinnvoll noch nötig.

Der Status S ist zudem teuer, unnötig kompliziert, löst keine Probleme (verschiebt sie höchstens) und würde bei der Anwendung auf Geflüchtete sehr häufig zu einer langfristigen rechtlichen Schlechterstellung von Personen führen, die tatsächlich als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt würden und Asyl erhalten müssten. Der Status S ist integrationsfeindlich und schafft damit vor allem auf kantonaler Ebene erhebliche Schwierigkeiten.

HEKS hält eine Anpassung der Regelung des Familiennachzugs für Personen mit Schutzstatus S aufgrund der Irrelevanz des Status weder für nötig noch für sinnvoll. HEKS ist ferner der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Anpassungen nicht mit dem Recht auf Familienleben sowie dem Kindeswohl vereinbar sind. Auf Grund dieser und nachfolgender Überlegungen fordert HEKS die Abschaffung des Status S und damit verbunden sämtlicher Gesetzesbestimmungen, welche den sog. vorübergehenden Schutz regeln. Sollte der Status S nicht abgeschafft werden, darf dieser auf keinen Fall schlechter ausgestaltet und das Recht auf Familiennachzug muss beibehalten werden.

HILFSWERK DER EVANGELISCHEN KIRCHEN SCHWEIZ

Hauptsitz
Seminarstrasse 28
Postfach
8042 Zürich

Tel. 044 360 88 00
info@heks.ch
www.heks.ch
PC 80-1115-1



II. Gute Gründe für die Abschaffung des Status S

A. Hintergrund

Der Status S wurde vor dem Hintergrund des Jugoslawien-Konflikts in den 1990er Jahren geschaffen und 1998 in das Asylgesetz aufgenommen. Vor dem Hintergrund der Balkankriege und Asylgesuchszahlen von über 40'000 pro Jahr machte der Bundesrat einen Lösungsvorschlag, für die «Probleme, die sich aus Massenfluchtbewegungen infolge von Kriegen, Bürgerkriegen oder Situationen allgemeiner Gewalt ergeben»¹. Bereits aus den Zielen und der Begründung für die Schaffung des vorübergehenden Schutzes ergibt sich, dass der Status nur in Zeiten einer massenhaften Flucht in die Schweiz aktiviert werden sollte, wenn die Funktionsfähigkeit des individuellen Asylsystems durch die Zunahme der Gesuche von schutzbedürftigen Personen gefährdet ist. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass der Bundesrat bisher noch nie einen Beschluss über die Aktivierung des Status für Schutzbedürftige getroffen hat.

Das Ziel war die Entlastung des Asylverfahrens, welches für grosse Flüchtlingsströme nicht gerüstet war. Hintergrund der Diskussion war, dass Personen aus Bürgerkriegsgebieten damals wegen mangelnder Gezieltheit oder Staatlichkeit der Verfolgung nicht als Flüchtlinge galten². Damals galt noch die Zurechnungstheorie und nicht wie seit 2006 die Schutztheorie³. Verfolgung aufgrund des Geschlechts und durch nicht-staatliche Akteure war (anders als heute) nicht als Asylgrund anerkannt. Aus heutiger Sicht stellt sich die Frage der Kompatibilität des Schutzstatus S mit den genannten Entwicklungen, da ein Grossteil der Flüchtlinge z.B. des Syrienkonflikts (nach UNHCR sogar die überwiegende Mehrzahl) Flüchtlinge im Sinne von Art. 3 AsylG sind. Ihnen das Recht auf Asyl durch die Aktivierung von Schutzstatus S zu verweigern, wäre mit Blick auf die Rechte von Flüchtlingen eine klare Schlechterstellung gegenüber ihrer individuellen Rechtsposition.

Der Schutzstatus S war immer neben der (aktuell nicht notwendigen) Entlastung des Asylsystems auf eine Statusverbesserung gerichtet. D.h. Personen («Gewaltflüchtlinge»), die eigentlich eine vorläufige Aufnahme erhalten hätten, sollten einen Aufenthaltstitel erhalten und nicht nur eine vorläufige Aufnahme. Die parlamentarische Initiative läuft diesem Gedanken zuwider.

B. Integration und Zugang zum Arbeitsmarkt

Vorübergehender Schutz ist grundsätzlich rückkehrorientiert (vgl. Art. 67 AsylG), was den betroffenen Personen die Integration erschwert, da der Schwerpunkt auf die Erhaltung der Reintegrationsfähigkeit im Herkunftsland gelegt wird.

Die betroffenen Personen befinden sich in einer Unsicherheit über die Dauer ihres Aufenthaltes, was für vulnerable Personen eine zusätzliche Belastung darstellen kann. Immerhin besteht die Möglichkeit, die Flüchtlingseigenschaft nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes zu prüfen, auch eine allfällige Wegweisung muss zumutbar, möglich und zulässig sein, ansonsten könnte im Anschluss eine vorläufige Aufnahme gewährt werden. Ebenfalls denkbar wäre allenfalls ein Verbleib im Land durch eine Härtefallbewilligung.

¹ BBl 1996 II 1, 17ff.

² BBl 1996 II, S. 15.

³ Praxisänderung mit EMARK 2006/18 vom 8. Juni 2006.

Mangelnde oder verzögerte Integration hat hohe Kosten insbesondere für die Kantone und Gemeinden zur Folge, weil die Betroffenen länger in der Sozialhilfe verbleiben. Um dies zu vermeiden, müsste die Integration schneller gefördert werden.

Die rechtliche Stellung von Personen mit dem Schutzstatus S ist bzgl. Integration und Arbeit mit denjenigen von Asylsuchenden (N-Bewilligung) vergleichbar. Solange MigrantInnen in den Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft nicht integriert werden dürfen, weil ihr Aufenthaltsstatus ungewiss ist, verbleiben sie unfreiwillig in der Abhängigkeit des Staates.

Mit dem 2018 angefangenen, vier jährigen Pilotprojekt zur frühzeitigen Sprachförderung von Asylsuchenden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen werden, sucht der Bund, die Sozialhilfe Abhängigkeit zu durchbrechen und anerkennt, was Studien bereits seit längerem belegen. Nämlich, dass die schnelle Integration eine unabdingbare Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt ist.

Das vorliegende Geschäft zielt in eine falsche Richtung und lässt politische Kohärenz missen.

C. Trugschluss – Verfahrensökonomie

Im erläuternden Bericht wird davon ausgegangen, dass die Aufnahme von Schutzbedürftigen im Sinne von Art. 4 AsylG, die aufwendige und individuelle Prüfung der Flüchtlingseigenschaft ausschliesst. Dies trifft zwar für den Moment der Erteilung des S-Status zu (vgl. Art. 69 Abs. 3 AsylG). Die Prüfung der Flüchtlingseigenschaft wird damit zwar aufgeschoben aber nicht aufgehoben. Sobald der Schutzstatus durch das SEM aufgehoben wird, lebt das Asylgesuch wieder auf und muss individuell geprüft werden (vgl. Art. 69 Abs. 4 AsylG). Auch wenn das SEM den Status nicht aufhebt, dürfen die betroffenen Personen eine Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling fünf Jahre nach Schutzgewährung einreichen und haben Anspruch auf eine individuelle Überprüfung ihres Antrags (vgl. Art. 70 AsylG).

Bei der Prüfung der Flüchtlingseigenschaft ist die Beweislage ohnehin sehr schwierig. Die Abklärung des Sachverhaltes wird durch jede Verzögerung zusätzlich erschwert.

Der Zeitpunkt einer allfälligen Überlastung wird somit lediglich zeitlich verschoben auf den Moment, in dem der vorübergehende Schutz aufgehoben wird oder auf fünf Jahre nach dessen Gewährung. Es resultiert folglich keine reale Entlastung. Dies bestätigt denn auch der erläuternde Bericht der SPK und entkräftet damit die eigene Argumentation: «Dies zeigt, dass die Schutzbedürftigen-Regelung zwar ein geeignetes Instrument ist, um in einer akuten Krisensituation in verfahrensrechtlicher Hinsicht rasch handeln zu können, jedoch als langfristige Folge einen Mehraufwand im Asylverfahren mit sich bringen kann.» (S. 5, Ziff. 2.1).

D. Illusion – baldiger Rückkehr

Gemäss dem erläuternden Bericht wird für die vorübergehende Schutzgewährung davon ausgegangen, dass die schwere allgemeine Gefährdung im Herkunftsland von relativ kurzer Dauer sei (S. 5, Ziff. 2.1). Es ist unklar, was unter einer relativ kurzen Dauer verstanden wird, die Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme zeigen jedoch deutlich, dass die Dauer von Konflikten in der Realität in der Gegenwart kaum je unter die Kategorie der relativ kurzen Dauer fallen und die betroffenen Personen langfristig in den Zielländern bleiben.

Bei vorläufig aufgenommenen Personen hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein Aufenthalt ohne Integrationsmöglichkeit, sich u.a. negativ auf die wirtschaftliche Unabhängigkeit auswirkt. Der Status S ist integrationsfeindlich und basiert auf unrealistischen Annahmen bezüglich einer möglichst raschen Rückkehr.

In ihrer Medienmitteilung vom 29.08.2017 bspw. meint die SPK-S «Es stösst zunehmend auf Unverständnis, dass Personen ohne Asylgründe die Sozialhilfe belasten, nachdem sie wegen Undurchführbarkeit oder Unzumutbarkeit der Wegweisung vorläufig aufgenommen worden sind. Die Zielsetzung sollte nicht die Integration, sondern die Rückreise dieser Personen in ihr Herkunftsland sein, sobald diese Rückreise möglich wird.». Angesprochen sind vorläufig aufgenommene Personen, verkannt wird aber, was offensichtlich ist: Internationale Konflikte sind unbeeinflussbar und können von unvorhersehbarer Dauer sein. Die Rückkehr Eingewanderter in ihrer Herkunftsstaat kann somit zeitlich nicht festgelegt werden. Auch ein Gesetz vermag nicht, die Unzumutbarkeit einer Wegweisung aufzuheben. Die Annahme, dass Personen, denen der Schutzstatus S erteilt würde, nur kurzfristig in der Schweiz bleiben würden, dürfte sich angesichts der Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme als falsch erweisen.

E. Kriegsflüchtlinge sind Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention

In der Begründung der am 2. März 2016 eingereichten parlamentarischen Initiative 16.403 stellt der Initiant fest, dass Flüchtlinge gemäss der Definition in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) nur noch einen Teil der Asylsuchenden in der Schweiz ausmachen würden. Daraus folgert er, dass ein beträchtlicher Teil der Asylsuchenden sogenannte Wirtschaftsflüchtlinge oder Kriegsvertriebene seien.

Der erläuternde Bericht suggeriert, dass es sich bei Geflüchteten aus Bürgerkriegsländern nicht um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention handelt (vgl. S. 2, Ziff. 1.1). Die GFK schliesst jedoch Krieg als Fluchtgrund nicht aus. Personen in Syrien bspw. sind von Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bedroht. Sie gehören einer religiösen oder ethnischen Minderheit an und werden als Feind durch die z.T. stark wechselnden regional herrschenden Gruppen angesehen.

F. Fazit

«Wenn du entdeckst, dass du ein totes Pferd reitest, steig ab!»

Der Schutzstatus S gehört abgeschafft, weil er in Widerspruch steht zur:

1. Theorie des Schutzstatus
2. Idee des beschleunigten Asylverfahrens, das zum Ziel hat, so rasch als möglich Klarheit, über den Status eines Geflüchteten zu schaffen.
3. Erkenntnis, dass Menschen, die mehrere Jahre in der Schweiz verbracht haben (vorläufig Aufgenommene) mehrheitlich in der Schweiz bleiben
4. Erkenntnis, dass die Integration schnell beginnen soll, um die Dauer der Sozialhilfeabhängigkeit zu reduzieren.
5. Erkenntnis, dass der Schutzstatus S gegen die Genfer Flüchtlingskonvention verstösst



**Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration
Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten
Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione**

Frau
Pascale Bruderer
Präsidentin der Staatspolitischen
Kommission des Ständerats (SPK-S)
3003 Bern

Per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 30. April 2019

Kontaktperson Regina Bühlmann, Geschäftsführung KID
Telefon: 031 320 30 07 / Mail: r.buehlmann@kdk.ch

**16.403 s Pa.Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige
wie für vorläufig Aufgenommene: Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) dankt für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung.

Der Status der Schutzbedürftigen (Bewilligung S) wurde 1998 neu geschaffen, um grösseren Gruppen von Personen vorübergehend Schutz zu gewähren, ohne die Asylgesuche individuell zu prüfen. Dieser Status wurde jedoch bisher nie angewendet.

Gemäss geltendem Recht haben Schutzbedürftige wie anerkannte Flüchtlinge Anspruch auf eine sofortige Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen. Die SPK-S schlägt nun vor, diesen Anspruch an die Regelungen für vorläufig Aufgenommene anzupassen. Dies bedeutet, dass eine Familienzusammenführung frühestens nach einer Frist von drei Jahren möglich ist, vorausgesetzt die Kriterien gemäss Artikel 85 Absatz 7 AIG sind erfüllt (keine Sozialhilfe, keine Ergänzungsleistungen, bedarfsgerechte Wohnung, Verständigung in einer Landessprache bzw. ausgewiesene Bereitschaft zum Spracherwerb).

Gemäss erläuterndem Bericht soll die Änderung beim Familiennachzug dazu führen, dass die Bundesbehörden den Status S tatsächlich anwenden können und dass sie sich, indem weniger individuelle Asylgesuche geprüft werden müssen, tendenziell entlastend auf den Bundeshaushalt auswirkt.

Die im erläuternden Bericht in Kapitel 2.1 ebenfalls aufgeführten Vorbehalte gegenüber dem Status S sind vermutlich die gewichtigeren Gründe, weshalb er bisher nie angewendet wurde. Diese sind: 1. Es ist schwierig, die voraussichtliche Dauer eines bewaffneten Konflikts einzuschätzen. 2. Die jüngsten

Erfahrungen zeigen, dass bewaffnete Konflikte sehr lange dauern können und ihr Ende oftmals kaum absehbar ist. 3. Erst- und zweitinstanzliche Verfahren können nicht ausgeschlossen werden und nach fünf Jahren kann die Wiederaufnahme des Asylverfahrens beantragt werden; spätestens dann ist jedoch mit einem vermehrten Aufwand seitens der zuständigen Bundesbehörde zu rechnen. Anzuführen ist, dass der Status S bereits gemäss heute geltendem Recht zu Beginn ein vereinfachtes Verfahren vorsieht und es nicht ersichtlich ist, inwiefern die vorgeschlagenen Verschärfungen beim Familiennachzug dazu beitragen sollen, dieses Verfahren weiter zu vereinfachen.

Hingegen wird ein allfälliger Antrag um Familiennachzug nach drei oder mehr Jahren nicht mehr vom Staatssekretariat für Migration zu prüfen sein, sondern von den kantonalen Migrationsbehörden, wie dies heute bereits bei den vorläufigen Aufnahmen der Fall ist.

Neben dieser Verlagerung von Aufgaben auf die kantonale Ebene ist auch eine finanzielle Mehrbelastung für Kantone und Städte/Gemeinden absehbar, weil der Bund den Kantonen gemäss Artikel 58 Absatz 2 AIG die Integrationspauschale und die Beiträge an die kantonalen Integrationsprogramme nur für Schutzbedürftige *mit Aufenthaltsbewilligung* ausbezahlt (also erst nach fünf Jahren Aufenthalt).

An der vorgeschlagenen Gesetzesänderung stossend ist zudem, dass sie Schutzbedürftige gegenüber vorläufig Aufgenommenen schlechterstellen würde, da es Schutzbedürftigen *ohne Aufenthaltsbewilligung* und deshalb ohne Zugang zu Integrationsfördermassnahmen faktisch unmöglich sein dürfte, nach drei Jahren die Kriterien gemäss Artikel 85 Absatz 7 AIG für den Familiennachzug zu erfüllen.

Es ist zudem illusorisch, dass Schutzbedürftige ohne Integrationsfördermassnahmen je werden beruflich Fuss fassen können. Die Kosten dafür hätten längerfristig vollumfänglich die Gemeinden zu tragen. Da dies nicht im gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Interesse der Schweiz ist und zudem den Zielsetzungen der Integrationsagenda Schweiz widerspricht, wären die Kantone gefordert und müssten die notwendigen Massnahmen auf eigenes Risiko vorfinanzieren.

Wie erwähnt, wurde der Status S eingeführt, um Kriegsflüchtlingen ohne aufwendige Verfahren vorübergehend Schutz zu gewähren. In Zeiten offensichtlicher Kriegs- und allgemeiner Gewalt Situationen, bei denen die Zivilbevölkerung zur Flucht gezwungen ist, gilt es, die Einheit der Familie wenn immer möglich zu gewährleisten. Es widerspricht Artikel 8 EMRK, Familien, die Opfer eines bewaffneten Konflikts sind und durch die Flucht getrennt wurden, drei Jahre warten zu lassen, bis sie einen Antrag auf Familienzusammenführung stellen können und diese überdies von Kriterien abhängig zu machen, die schwerlich zu erfüllen sind. Wenn schon eine Angleichung der Rechtsstellung von Schutzbedürftigen an die Situation der vorläufig Aufgenommenen angestrebt werden soll, dann kann dies nicht nur beim Familiennachzug geschehen. Die Angleichung muss auf jeden Fall auch für die Integrationsförderung gelten.

Die staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) hat 2017/18 zur Überprüfung der vorläufigen Aufnahme breit gefächerte Anhörungen durchgeführt. Dabei waren sich die Fachleute weitgehend einig, dass die vorläufige Aufnahme im Hinblick auf eine bessere Nutzung des Integrationspotentials angepasst werden sollte. Die SPK-N hat in der Folge eine entsprechende Motion eingereicht, die vom Ständerat abgelehnt und mit dem neu formulierten Vorschlag der SPK-S, einen Status zu forcieren, der noch schlechter ist als der Status der vorläufigen Aufnahme, ins Gegenteil verkehrt wurde. Die vorgeschlagenen Anpassungen konterkarieren die vom Bund und den Kantonen vereinbarten Ziele der Integrationsagenda und des beschleunigten Asylverfahrens und sind deshalb abzulehnen.

Fazit:

Die Anwendung des Status S bedeutet aus Sicht der KID einen grossen Rückschritt in der Asyl- und Integrationspolitik und ist mit den Zielen des beschleunigten Asylverfahrens und der Integrationsagenda nicht vereinbar. Die vorgeschlagene Änderung beinhaltet überdies eine gravierende Schlechterstellung einer besonders vulnerablen Gruppe und widerspricht der ursprünglichen Zielsetzung des Status der Schutzbedürftigkeit und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Aus diesen Gründen lehnt die KID sowohl die vorgeschlagene Änderung als auch die Anwendung des Status der Schutzbedürftigkeit, wie er aktuell rechtlich geregelt ist, ab. Der Status S ist entweder generell auf seine Vereinbarkeit mit dem heutigen System zu überprüfen oder aber abzuschaffen. Hingegen sollten die in der Motion der SPK-N aufgeführten Anpassungen bezüglich der vorläufigen Aufnahme wieder aufgegriffen und geprüft werden.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Integrationsdelegierten (KID)



Kurt Zubler
Co-Präsident



Céline Maye
Co-Präsidentin



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle
für Asyl- und Ausländerrecht
Hallerstrasse 58
3012 Bern
031 381 45 40
info@beobachtungsstelle.ch

Staatspolitische Kommission
Frau Pascale Bruderer
3003 Bern
Per Mail an: spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 1. Mai 2019

Vernehmlassung: 16.403 s Pa.Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

Sehr geehrte Frau Bruderer
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme zum Vorentwurf *Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene* im Rahmen der Vernehmlassung.

Die SPK-SR will, dass schutzbedürftige Personen ihre Familien unter den gleichen Bedingungen wie vorläufig aufgenommene Personen nachziehen können. Künftig soll also auch für Personen mit S-Status eine Wartefrist von drei Jahren gelten, um ihre Familie nachzuziehen. Bei Personen mit einer vorläufigen Aufnahme ist dies bereits heute der Fall. Nach geltendem Recht haben Personen mit S-Status jedoch wie anerkannte Flüchtlinge mit Asylstatus Anspruch auf eine sofortige Familienzusammenführung.

Die SBAA begrüsst zwar grundsätzlich die Bestrebungen, die Bestimmungen zum Familiennachzug von schutzbedürftigen Personen (S-Status) und vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer (F-Status) zu vereinheitlichen. Der Vorentwurf der SPK-SR geht jedoch für die SBAA in eine sehr problematische Richtung. Die SBAA lehnt die Wartefrist von drei Jahren für ein Gesuch auf Familiennachzug kategorisch ab. Sie lehnt es auch ab, die Situation für Personen mit S-Status mit der Einführung einer Wartefrist zu verschlechtern. Eine Ungleichbehandlung von Personen mit verschiedenem Aufenthaltsstatus bzgl. 3-jähriger Wartefrist für den Familiennachzug ist aus Sicht der SBAA nicht zu rechtfertigen (siehe auch Fachbericht der SBAA *Familienleben – (k)ein Menschenrecht: Hürden für den Nachzug und den Verbleib in der Schweiz*, 2017).

Es ist bekannt, dass Personen aus konfliktbetroffenen Gebieten oft viele Jahre oder gar lebenslang in der Schweiz bleiben, weshalb es unzumutbar ist, frühestens nach drei Jahren ein Gesuch um Familiennachzug stellen zu können. Hinzu kommt, dass dadurch die Familienmitglieder im Herkunfts- oder einem Drittstaat weiterhin in prekären und bedrohlichen Situationen ausharren oder eine schwierige und gefährliche Flucht auf sich nehmen müssen. Häufig geht es beim Familiennachzug um die Wiedervereinigung mit den eigenen Kindern, die nicht mit auf die Flucht genommen werden konnten. Drei Jahre warten, bis diese Kinder ihre Eltern wiedersehen, ist unverantwortlich für eine Schweiz, die die Kinder- und Menschenrechte hochhält. Eine verzögerte Familienzusammenführung führt auch zu Problemen wie Verstärkung von Traumata, Entfremdung und Vertrauensverlust von Kindern gegenüber ihren Eltern etc. Es sind Schäden, die oft nicht wiedergutzumachen sind.

Die juristisch aufgearbeiteten und dokumentierten Fälle der SBAA illustrieren diese Probleme: In einem Fall musste eine Mutter ihre neugeborene Tochter auf der Flucht zurücklassen, die später als unbegleitetes, minderjähriges Mädchen in einer Grossstadt Äthiopiens lebte. Die Mutter wurde in der Schweiz vorläufig aufgenommen, der Nachzug ihrer Tochter gelang ihr erst nach etlichen Jahren (Fall Nr. 318, siehe auch Fall Nr. 209). Auch der Formalismus und bürokratische Hürden erschweren den Familiennachzug oftmals: Eine Mutter wartet mit ihren Kindern im Drittstaat Indien seit 6 Jahren und ohne Aufenthaltsbewilligung verzweifelt darauf, dass die Behörden ihnen die Einreise in die Schweiz zu ihrem Ehemann und Kindsvater erlauben (Fall Nr. 319). Diese und weitere Falldokumentationen können in der Falldatenbank der SBAA online eingesehen werden: <https://beobachtungsstelle.ch/de/hauptmenu/falldokumentation-3/884-2/>. Wie die Fälle zeigen, sind die Hürden für den Familiennachzug schon heute viel zu hoch. Viele betroffene Personen sind auch nach drei Jahren noch nicht in der Lage, ein Gesuch um

Familienzusammenführung zu stellen, da sie die Kriterien (noch) nicht erfüllen. Die Einführung einer Wartefrist als zusätzliches Kriterium stellt eine unnötige weitere Hürde dar.

Auch für die Chancen einer guten Integration der betroffenen Personen ist es unerlässlich, dass sie ihre Familienmitglieder ohne unnötigen Wartefristen nachziehen können. Es ist bekannt, dass der integrationsfördernde Effekt eines intakten Familienlebens den Arbeitsintegrationsprozess begünstigt und das Risiko von gesundheitlichen Problemen verringert. Die Vermeidung von Folgekosten, die bei einer fehlenden Integration entstehen können, liegt auch im öffentlichen, finanziellen Interesse des Staates. Die SBAA stimmt somit der Minderheit der SPK-SR zu, dass der Initiativvorschlag die Integration der Betroffenen erschwert.

Aus den oben erläuterten Gründen empfiehlt die SBAA dringend, die dreijährige Wartefrist für ein Familiennachzugsgesuch für Personen mit S-Status *nicht* einzuführen. Vielmehr wäre es begrüssenswert, die Wartefrist für vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer aufzuheben und dadurch eine Vereinheitlichung der Voraussetzungen bzgl. Familienzusammenführung zu erreichen.

Hinzu kommt, dass der Schutzstatus S teuer und unnötig kompliziert ist und kein einziges Problem löst, wie die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) schreibt (Medienmitteilung vom 26.04.2019). Wie die SFH plädiert die SBAA grundsätzlich für die Abschaffung des S-Status, da es sich um einen Phantomstatus handelt, der noch nie angewendet wurde und die Situation der betroffenen Personen nicht verbessert.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse



Noémi Weber

Geschäftsleiterin SBAA

16.403 s Pa.Iv Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufige Aufgenommene

Vernehmlassungsantwort

Bern, 18. März 2019

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Das Wichtigste in Kürze..... | 3 |
| 3 | Grundzüge und Prämissen der Vorlage | 4 |
| 3.1 | Anteil der anerkannten Flüchtlinge ist stabil..... | 4 |
| 3.2 | Bürgerkriegsflüchtlinge als GFK-Flüchtlinge | 5 |
| 3.3 | Familiennachzug ist kein Anwendungshindernis..... | 5 |
| 3.4 | Prüfung der Flüchtlingseigenschaft..... | 6 |
| 3.5 | «Relativ kurze Dauer» der schweren allgemeinen Gefährdung | 6 |
| 4 | Rechtliche Aspekte: Achtung des Familienlebens | 7 |
| 5 | Praktische Aspekte: Schutzstatus S ist realitätsfremd | 8 |
| 5.1 | Hintergrund..... | 8 |
| 5.2 | Integration | 9 |
| 5.3 | Position der SFH zum Schutzstatus S..... | 10 |

1 Einleitung

Der Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zur Revision des Status der Schutzbedürftigkeit (S-Status) vom 21. Januar 2019 schlägt vor, das Asylgesetz so zu ändern, dass Personen mit dem S-Status ihre Familien nach den gleichen Regeln nachziehen können wie vorläufig aufgenommene Ausländer_innen (F-Status).

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens.

Der Status der Schutzbedürftigkeit war in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand der parlamentarischen Beratungen. Diverse Vorstösse zielten darauf ab, den S-Status für bestimmte grössere Gruppen von Personen anzuwenden und ihnen vorübergehend Schutz zu gewähren.¹ Bislang hat der Bundesrat von dieser seit dem 1. Januar 1999 bestehenden Möglichkeit allerdings noch nie Gebrauch gemacht.

In Erfüllung von drei Postulaten, die die vorläufige Aufnahme und die Gewährung des vorübergehenden Schutzes betrafen², prüfte der Bundesrat auch Sinn und Zweck des S-Status. Er kam in seiner Analyse zum Schluss, dass die Anwendung des S-Status «mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist», und konstatierte: «Es stellt sich hier jedoch die Frage, ob Anpassungen an einem bis zum jetzigen Zeitpunkt nie zur Anwendung gelangten Status sinnvoll erscheinen.» Darüber hinaus stellte der Bundesrat zum Status der Schutzbedürftigkeit fest: «Die Abschaffung dieser Regelung ist zu prüfen, wenn gleichzeitig Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme umgesetzt werden.»³ Solche Anpassungen hat das Parlament mit Annahme der Motion 18.3002 (SPK-S. Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme) beschlossen, sie werden derzeit umgesetzt. Nichtsdestotrotz sieht die SPK-S einen Handlungsbedarf zur punktuellen Revision des S-Status, wie sie im erläuternden Bericht zum Vorentwurf darlegt – ganz im Gegensatz zum Bundesrat, der dazu in seinem Prüfbericht feststellt: «Zudem können die grundlegenden Probleme durch punktuelle Änderungen nicht behoben werden. So ist beispielsweise eine Sistierung des Asylverfahrens in offensichtlichen Fällen nicht möglich, und das Asylverfahren muss nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes immer weitergeführt werden können.»

2 Das Wichtigste in Kürze

Die SFH lehnt die vorgeschlagene Anpassung der Familiennachzugsregeln für Personen mit vorübergehendem Schutzstatus in der Schweiz ab. Die hohen Hürden für den Familiennachzug werden von der SFH im Zusammenhang mit der vorläufigen Aufnahme seit Jahren kritisiert. Die dreijährige Wartefrist ab Statusgewährung ist nicht gerechtfertigt. Die

¹ Siehe etwa Motion 15.3801 (FDP. Nur noch vorläufiger Schutz für Asylsuchende aus Eritrea); Interpellation 15.3294 (Moret. Asylgesetz. Gewährung vorübergehenden Schutzes speziell für Menschen aus Syrien?)

² 11.3954 (Hodgers. Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme), 13.3844 (Romano. Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit), 14.3008 (SPK-N. Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit).

³ Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, 12. Oktober 2016.

betroffenen Personen haben meist keine Möglichkeit, ihr Familienleben an einem anderen Ort zu leben. Auch die Voraussetzungen einer bedarfsgerechten Wohnung und der Sozialhilfeunabhängigkeit sind aus Sicht der SFH eine nicht gerechtfertigte, unverhältnismässige Einschränkung des Rechts auf Familienlebens.

Die Erfahrung zeigt deutlich, dass die Einschränkung des Familiennachzugs integrationshemmend wirkt. Die Annahme, dass Personen, denen der Schutzstatus S erteilt würde, nur kurzfristig in der Schweiz verbleiben, dürfte sich angesichts der Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme als falsch erweisen. Das Interesse an einer Integration und wirtschaftlichen Teilhabe der betroffenen Menschen ist im Sinne der Schweizer Gesellschaft.

Der Status S kam bislang nicht zur Anwendung. Dafür gibt es diverse Gründe, die sich nicht auf die Familiennachzugsregelung reduzieren lassen. Der Status S ist realitätsfremd und in der Praxis nicht relevant. Eine Anpassung ist daher weder sinnvoll noch nötig.

Der Status S ist teuer, unnötig kompliziert, löst keine Probleme (verschiebt sie höchstens) und würde bei der Anwendung auf Flüchtlinge sehr häufig zu einer langfristigen rechtlichen Schlechterstellung von Personen führen, die eigentlich als Flüchtlinge anerkannt würden und Asyl erhalten müssten. Der Status ist integrationsfeindlich und schafft damit vor allem auf kantonaler Ebene erhebliche Schwierigkeiten.

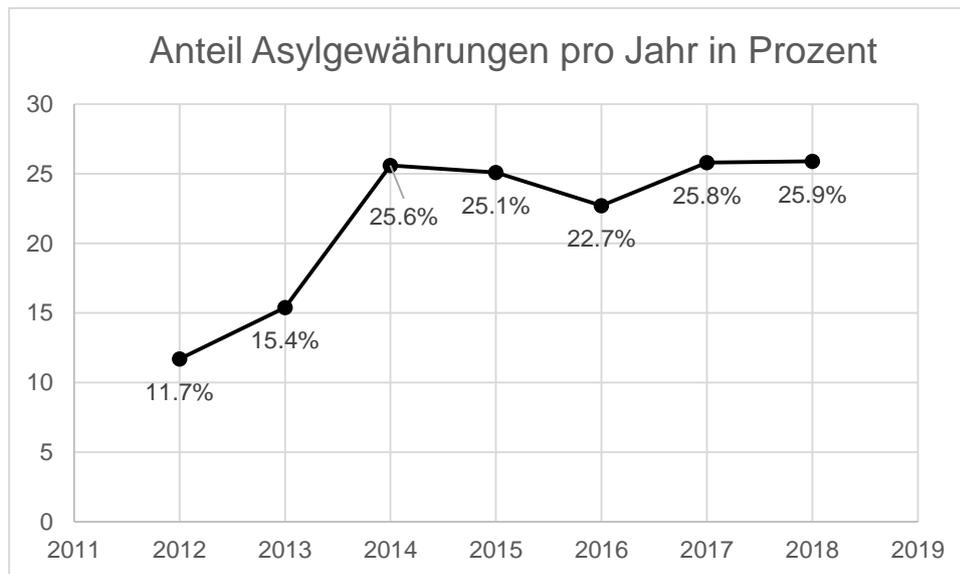
Die SFH hält eine Anpassung der Regelung des Familiennachzugs für Personen mit Schutzstatus S aufgrund der Irrelevanz des Status weder für nötig noch für sinnvoll. Die SFH ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Anpassungen der Voraussetzungen für den Familiennachzug nicht mit dem Recht auf Familienleben sowie dem Kindeswohl vereinbar sind.

3 Grundzüge und Prämissen der Vorlage

Die parlamentarische Initiative und der Vorentwurf der SPK gehen aus Sicht der SFH von falschen Prämissen aus und leiten daraus einen Handlungsbedarf ab, der realiter nicht besteht. Der erläuternde Bericht offenbart dies an verschiedenen Stellen.

3.1 Anteil der anerkannten Flüchtlinge ist stabil

In der Begründung der am 2. März 2016 eingereichten parlamentarischen Initiative stellt der Initiator fest, dass Flüchtlinge gemäss der Definition in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) nur noch einen Teil der Asylsuchenden in der Schweiz ausmachen würden, der Anteil Asylgewährungen sei demnach gesunken. Diese Feststellung vermittelt einen falschen Eindruck. **Der Anteil Asylgewährungen ist im Jahr 2014 stark angestiegen und hat sich seither auf einem stabilen Wert eingependelt.** Die sogenannte Anerkennungsquote liegt 2018 auf dem fast identischen Niveau wie 2015.



3.2 Bürgerkriegsflüchtlinge als GFK-Flüchtlinge

Der erläuternde Bericht suggeriert, dass es sich bei Geflüchteten aus Bürgerkriegsländern nicht um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention handelt. Die Konvention schliesst jedoch Krieg als Fluchtgrund nicht aus. **Laut UNHCR ist ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, wer vor willkürlicher Gewalt flieht, vor der ihn sein Staat nicht schützen kann.**

Beispiel Syrien: Aus Sicht des UNHCR sind die meisten Syrer und Syrerinnen von Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention bedroht.⁴ Es gibt eine akute Gefährdung von Menschen, die einer religiösen oder ethnischen Minderheit angehören. Auch wer nicht politisch tätig ist oder kämpft, wird als Feind der regional herrschenden Gruppen angesehen.

3.3 Familiennachzug ist kein Anwendungshindernis

Der erläuternde Bericht führt zur Begründung der beabsichtigten Anpassungen aus: «Erst die Angleichung der Regelung des Familiennachzugs für Schutzbedürftige und vorläufig Aufgenommene erlaubt es, den S-Status überhaupt anzuwenden.» Dabei handelt es sich um eine haltlose Behauptung, welche im erläuternden Bericht als Tatsache dargestellt wird. Dies ist aus Sicht der SFH problematisch. **Es gibt keine Hinweise darauf, dass der S-Status aufgrund der Regelung zum Familiennachzug bislang nie angewendet wurde.**

⁴ UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III, 27. Oktober 2014, Rz. 26.

3.4 Prüfung der Flüchtlingseigenschaft

Weiter findet sich im erläuternden Bericht folgende Passage: «Die Regelung des Familiennachzugs soll nicht länger Grund dafür sein, dass in der Praxis keine Aufnahme von Schutzbedürftigen erfolgt, deren Asylgesuche nicht aufwendig und individuell geprüft werden müssen.» Dies trifft zwar für den Moment der Erteilung des S-Status zu. Selbst für Personen, die sich bereits im Asylverfahren befinden und zur Gruppe der Personen gehören, denen ein S-Status erteilt wird, wird das Asylverfahren nach Art. 69 Abs. 3 AsylG sistiert. Aber: «Die betroffenen Personen können eine Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling nach frühestens fünf Jahren verlangen (Art. 70 AsylG). Zum Zeitpunkt der Wiederaufnahme des Verfahrens findet eine umfassende Prüfung der Asylgründe statt und der vorübergehende Schutz wird aufgehoben. Wird der vorübergehende Schutz früher aufgehoben, muss das Asylverfahren zu diesem Zeitpunkt wieder aufgenommen werden.»⁵ **Der Zeitpunkt der Überlastung wird somit lediglich zeitlich verschoben auf den Moment, in dem der vorübergehende Schutz aufgehoben wird. Es resultiert folglich keine reale Entlastung auf Dauer.** Dies bestätigt denn auch der erläuternde Bericht der SPK und entkräftet damit die eigene Argumentation: «Dies zeigt, dass die Schutzbedürftigenregelung zwar ein geeignetes Instrument ist, um in einer akuten Krisensituation in verfahrensrechtlicher Hinsicht rasch handeln zu können, jedoch als langfristige Folge einen Mehraufwand im Asylverfahren mit sich bringen kann.»

In einem Verfahren wie dem Asylverfahren, in dem die Beweislage ohnehin sehr schwierig ist und viele Entscheide auf der Glaubhaftigkeit der Schilderungen der Gesuchstellenden basieren, wird die Abklärung des Sachverhaltes durch die zeitliche Verzögerung zusätzlich erschwert.

Liegt offensichtlich eine asylrechtlich relevante Verfolgung einer Person vor, wird ihr anstelle des vorübergehenden Schutzes Asyl gewährt (Art. 69 Abs. 2 AsylG). Wie eine offensichtlich relevante Verfolgung festgestellt werden kann, ohne dass eine individuelle Prüfung des Asylgesuchs stattfindet und ohne die Möglichkeit einer Beschwerde gegen die Gewährung des Schutzstatus S (Art. 68 Abs. 2 AsylG), bleibt offen.

3.5 «Relativ kurze Dauer» der schweren allgemeinen Gefährdung

Gemäss dem erläuternden Bericht wird für die vorübergehende Schutzgewährung davon ausgegangen, dass die schwere allgemeine Gefährdung von relativ kurzer Dauer ist. Es ist unklar, was unter einer relativ kurzen Dauer verstanden wird, **die Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme zeigen jedoch deutlich, dass die Dauer von Konflikten in der Realität kaum je unter die Kategorie der relativ kurzen Dauer fallen und die betroffenen Personen langfristig in der Schweiz bleiben.**

⁵ SEM, Handbuch Asyl und Rückkehr, Artikel C10 – Schutzbedürftigkeit und Gewährung vorübergehenden Schutzes, Stand 1. März 2019.

4 Rechtliche Aspekte: Achtung des Familienlebens

Das in der Schweizerischen Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschriebene **Recht auf Achtung des Familienlebens** bildet die Grundlage für den Familiennachzug.

Gemäss diesem Recht, welches für alle Staatsorgane verbindlich und allen Personen unabhängig von ihrer Herkunft zusteht, muss es einer Person möglich sein, die persönlichen Kontakte zu ihren (Kern-)Familienmitgliedern zu pflegen und nicht von ihnen getrennt zu sein oder zu werden. Das Recht auf Achtung des Familienlebens darf eingeschränkt werden, sofern eine gesetzliche Grundlage und ein zulässiges öffentliches Interesse besteht. Die Einschränkung des Familiennachzugs für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme wird von verschiedenen Seiten immer wieder als mit diesen menschenrechtlichen Vorgaben unvereinbar kritisiert, bisher aber – mindestens im Grundsatz – von Schweizer Gerichten als zulässig beurteilt.

Die SFH kritisiert die restriktive Regelung für den Familiennachzug im Zusammenhang mit vorläufig aufgenommenen Personen seit Jahren. **Die dreijährige Wartefrist sowie die weiteren Voraussetzungen (geeignete Wohnung und Sozialhilfeunabhängigkeit) für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen sind nicht gerechtfertigt und nicht verhältnismässig, die Betroffenen können ihr Familienleben nicht anderswo leben.**

Dass die Familie zusammenleben kann, ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in der Schweiz.

Schutzbedürftige nach Art. 4 AsylG haben einen vergleichbaren Schutzbedarf wie anerkannte Flüchtlinge und die Wahrscheinlichkeit ist – wenn man die Erfahrungen mit vorläufig aufgenommenen bezieht – hoch, dass die Personen langfristig in der Schweiz bleiben. Deshalb ist eine rasche und nachhaltige Integration und Teilhabe sowohl im Interesse der Betroffenen, als auch der Schweizer Gesellschaft. Mangelnde oder verzögerte Integration hat hohe Kosten insbesondere für die Kantone und Gemeinden zur Folge, weil die Betroffenen dann langfristig in der Sozialhilfe verbleiben. Um dies zu vermeiden, soll die Integration gefördert werden. Dasselbe gilt für schutzbedürftige Personen nach Art. 4 AsylG. Als Voraussetzung für eine gelungene Integration brauchen alle Schutzberechtigten gleichermassen einen Zugang zu den grundlegenden Rechten: Arbeitsmarktintegration, Kantonswechsel, Familiennachzug, Reisemöglichkeit und Sozialhilfe.

In einem **Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates**⁶ wurde die restriktive Praxis der Schweiz beim Familiennachzug bemängelt. **Der Bericht forderte die Schweiz dazu auf, von einer Differenzierung zwischen anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommen abzusehen. Diese Praxis sei eine Diskriminierung und verletze Art. 14 der EMRK.** Der Menschenrechtskommissar stellte in seinem Bericht fest, dass eine Trennung

⁶ Menschenrechtskommissar des Europarats, Nils Muiznieks, Bericht «Verwirklichung des Rechts auf Familienzusammenführung von Flüchtlingen in Europa», Juni 2017.

von der eigenen Familie zu psychologischen Beeinträchtigungen, sozialer Isolation und wirtschaftlicher Not führen kann.

Zusätzlich gilt es mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass – aufgrund des Mangels einer individuellen Prüfung zur Abklärung der Flüchtlingseigenschaft – Personen, die nach geltendem Gesetz Anspruch auf sofortigen Familiennachzug hätten, ihr Recht nicht geltend machen könnten. Dies ist als **völkerrechtswidrig** einzustufen.

Der erläuternde Bericht weist selbst auf das **Spannungsverhältnis zu Art. 10 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (KRK)** hin, nach dem «von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat oder Ausreise aus einem Vertragsstaat von den Vertragsstaaten wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet werden». Der Staatenbericht des Kinderrechtsausschusses hat die Schweiz in ihren Empfehlungen entsprechend aufgefordert, die Gesetzgebung für die Familienzusammenführung von vorläufig aufgenommenen Personen zu überprüfen. Die Schweiz hat bei der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention jedoch einen Vorbehalt zu Art. 10 Abs. 1 KRK gemacht, weshalb die Bestimmung nicht verbindlich ist.

Die Schweiz ist ungeachtet dieses Vorbehaltes jedoch an **Art. 3 KRK gebunden, nach dem bei sämtlichen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Kindeswohl als vorrangig zu beachten** ist. Des Weiteren ist die Schweiz an **Art. 18 KRK** gebunden, wonach die Vertragsstaaten sich nach besten Kräften bemühen, die Anerkennung des Grundsatzes sicherzustellen, dass **beide Elternteile** gemeinsam für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich sind. Es erstaunt, dass der erläuternde Bericht diese weiteren Verpflichtungen der KRK, die für die Schweiz verbindlich sind, nicht erwähnt.

5 Praktische Aspekte: Schutzstatus S ist realitätsfremd

5.1 Hintergrund

Der Status wurde vor dem Hintergrund des Jugoslawien-Konflikts in den 1990er-Jahren geschaffen und 1998 in das Asylgesetz aufgenommen. Vor dem Hintergrund der Balkankriege und Asylgesuchszahlen von über 40'000 pro Jahr machte der Bundesrat einen Lösungsvorschlag, für die «Probleme, die sich aus Massenfluchtbewegungen infolge von Kriegen, Bürgerkriegen oder Situationen allgemeiner Gewalt ergeben».⁷ Bereits aus den Zielen und der Begründung für die Schaffung des vorübergehenden Schutzes ergibt sich, dass der Status nur in Zeiten einer massenhaften Flucht in die Schweiz aktiviert werden sollte, wenn die Funktionsfähigkeit des individuellen Asylsystems durch die Zunahme der Gesuche von schutzbedürftigen Personen gefährdet ist. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass der Bundesrat bisher noch nie einen Beschluss über die Aktivierung des Status für Schutzbedürftige getroffen hat.

⁷ BBl 1996 II 1, 17ff.

Das Ziel war die Entlastung des Asylverfahrens, welches für so grosse Flüchtlingsströme nicht gerüstet war. Hintergrund der Diskussion war, dass Personen aus Bürgerkriegsgebieten damals wegen mangelnder Gezieltheit oder Staatlichkeit der Verfolgung nicht als Flüchtlinge galten.⁸ Damals galt noch die Zurechnungstheorie und nicht wie seit 2006⁹ die Schutztheorie. Verfolgung aufgrund des Geschlechts und durch nicht-staatliche Akteure war (anders als heute) nicht als Asylgrund anerkannt. Aus heutiger Sicht stellt sich die Frage der Kompatibilität des Schutzstatus S mit diesen Entwicklungen, da ein Grossteil der Flüchtlinge z.B. des Syrienkonflikts (nach UNHCR sogar die überwiegende Mehrzahl) Flüchtlinge im Sinne von Art. 3 AsylG sind. Ihnen das Recht auf Asyl durch die Aktivierung von Schutzstatus S zu verweigern, wäre mit Blick auf die Rechte von Flüchtlingen eine klare Schlechterstellung gegenüber ihrer individuellen Rechtsposition.

Der Schutzstatus S war immer neben der (aktuell nicht notwendigen) Entlastung des Asylsystems auf eine Statusverbesserung gerichtet. D.h. Personen («Gewaltflüchtlinge»), die eigentlich eine vorläufige Aufnahme erhalten hätten, sollten einen Aufenthaltstitel erhalten und nicht nur eine vorläufige Aufnahme. Die parlamentarische Initiative läuft diesem Gedanken zuwider.

5.2 Integration

Vorübergehender Schutz ist grundsätzlich rückkehrorientiert (vgl. Art. 67 AsylG), was den betroffenen Personen die Integration erschwert, da der Schwerpunkt darauf gelegt wird, die Reintegrationsfähigkeit zu erhalten. Zudem befinden sich die betroffenen Personen in einer Unsicherheit über die Dauer ihres Aufenthaltes, was für vulnerable Personen eine zusätzliche Belastung darstellen kann. Es besteht aber immerhin die Möglichkeit, die Flüchtlingseigenschaft nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes zu prüfen, auch die Wegweisung muss zumutbar, möglich und zulässig sein, ansonsten könnte im Anschluss eine vorläufige Aufnahme gewährt werden. Ebenfalls denkbar wäre allenfalls eine Verbleib im Land durch eine Härtefallbewilligung.

Wie die Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme zeigen, ist davon auszugehen, dass ein Grossteil der Personen, denen ein vorübergehender Schutz gewährt wird, langfristig in der Schweiz bleiben wird. Entsprechend ist es im Interesse der Schweizer Gesellschaft, ihnen eine rasche und nachhaltige Integration und Teilhabe zu ermöglichen.

Bei den vorläufig aufgenommenen Personen hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein Aufenthalt ohne Integrationsmöglichkeit sich negativ unter anderem in wirtschaftlicher Hinsicht auswirkt. Der Status S ist integrationsfeindlich und basiert auf unrealistischen Annahmen bezüglich einer möglichen Rückkehr. Nach einer neueren Studie von UNHCR Schweiz¹⁰ wirkt sich ein besserer Status sehr deutlich positiv auf die langfristige Integration in den Arbeitsmarkt aus.

⁸ BBI 1996 II, S. 15

⁹ Praxisänderung mit EMARK 2006/18 vom 8. Juni 2006.

¹⁰ UNHCR, Studie zur Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, Dezember 2014.

5.3 Position der SFH zum Schutzstatus S

Der Schutzstatus S ist aus Sicht der SFH aus folgenden Gründen gänzlich abzuschaffen:

- Die **Einfachheit der Schutzgewährung ist eine Fehlannahme**. Es müsste genau geprüft werden, welche Gruppe, einen solchen Schutzstatus gewährt erhält und wie sie abzugrenzen wäre, dies ist extrem komplex und gar nicht einfach.
- Der Schutzstatus S existiert nur auf Papier. Es fehlt jegliche praktische Erfahrung mit dem Status. Der Status S wurde noch nie angewandt, aber schon in unzähligen Revisionen geändert. Aus rechtlicher Sicht fügt sich das dadurch entstandene Konstrukt nicht in den schlüssigen und effizienten Ablauf eines Asylverfahrens.
- **Personen mit Status S haben fünf Jahre lang keinen Anspruch auf Integrationsmassnahmen. Sie werden so in einem Zwischenstatus gehalten, der den derzeitigen Bemühungen des Bundes und der Kantone zur Integration von Geflüchteten diametral entgegensteht. Für die Integration und die wirtschaftliche Teilhabe ist es sinnvoller, einen stabilen, auf die Zukunft gerichteten Status zu erteilen.**
- Gegen die Anordnung des Schutzstatus kann keine Beschwerde erhoben werden, selbst wenn die Person individuell als Flüchtling möglicherweise einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis hätte.
- Wird der Schutzstatus – wie vorgesehen – nach einer gewissen Zeit aufgehoben, müssen vor einer allfälligen Wegweisung Einzelfallabklärung getätigt werden. Dadurch wird **mehr Aufwand für Bund und Kantone** generiert. In den meisten Fällen würde dann ein reguläres Asylverfahren durchgeführt. In einem Verfahren wie dem Asylverfahren, in dem die Beweislage ohnehin sehr schwierig ist und viele Entscheide auf der Glaubhaftigkeit der Schilderungen der Gesuchstellenden basieren, wird die Abklärung des Sachverhaltes durch die zeitliche Verzögerung zusätzlich erschwert.

Der Schutzstatus S wurde vor dem Dublin-Assoziierungsabkommen ins Gesetz aufgenommen. Der Schutzstatus S ist entsprechend nicht kompatibel mit den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung und hebt diese aus. Für alle Personen, die den Status erhalten wird die Schweiz zuständig, da die Gewährung eines Aufenthaltsrechts zum Zuständigkeitsübergang führt.



Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK

16.403 Parlamentarische Initiative Familiennachzug.

Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene.

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR) vom 21. Januar 2019

Ausgangslage

Mit ihrem Vorentwurf schlägt die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-SR) vor, das Asylgesetz dahingehend zu ändern, dass Personen mit dem Status der Schutzbedürftigkeit (S-Status) ihre Familien nach den gleichen Regeln nachziehen können wie vorläufig aufgenommene Ausländerinnen und Ausländer (F-Status). Auch Schutzbedürftige sollen nach der Gewährung ihres Status bis zur Zusammenführung der Familie eine Frist von drei Jahren abwarten.

Historische Verortung und Zweck der Einführung des Schutz-Status in der Schweiz¹

Der Schutzstatus wurde vor dem Hintergrund des sogenannten Balkankrieges in den 1990er Jahren geschaffen. Ziel war es damals, grösseren Gruppen von Kriegsvertriebenen unbürokratisch und ohne Prüfung ihrer individuellen Flüchtlingseigenschaften im Asylverfahren vorübergehenden Schutz zu gewähren. Den Bundesbehörden sollte damit die Möglichkeit gegeben werden, Kriegsvertriebene ohne Aussicht auf eine sofortige Rückkehr in die Heimat, vorübergehend zu schützen, ohne das schweizerische Asylsystem mit zahlreichen individuellen aufwändigen Verfahren zu belasten. Seither gelangte der S-Status aber aus diversen Gründen, die sich nicht auf den Familiennachzug reduzieren lassen, noch nie zur Anwendung. Gleichzeitig war er in den letzten Jahren Gegenstand verschiedener parlamentarischer Vorstösse, um grösseren Gruppen vorübergehend Schutz bieten zu können. Diese Bestrebungen wertet das SRK grundsätzlich positiv.

Der Bundesrat prüfte als Antwort auf drei Postulate zur vorläufigen Aufnahme und zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes auch Sinn und Zweck des S-Status. Dabei kam er zum Schluss, dass die Anwendung des S-Status „mit gewichtigen Nachteilen“ verbunden sei. Er fragte sich zudem, „...ob Anpassungen an einem bis zum jetzigen Zeitpunkt nie zur Anwendung gelangten Status sinnvoll erscheinen.“ Darüber hinaus empfahl der Bundesrat die Abschaffung des S-Status zu prüfen, wenn gleichzeitig Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme umgesetzt würden. Solche Anpassungen hat das Parlament mittlerweile beschlossen und sie werden zur Zeit umgesetzt. Ungeachtet dieses neuen Sachverhalts sieht die SPK-SR Handlungsbedarf für eine punktuelle Revision des S-Status gemäss erläuterndem Bericht zum Vorentwurf. Damit steht sie im Widerspruch zur Haltung des Bundesrats.

¹ Für ausführlichere Erläuterungen zum geschichtlichen Hintergrund und Zweck des S-Status verweisen wir auf die Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe, SFH.



Haltung SRK

Einige grundsätzlich problematische Aspekte des Schutzstatus

Der Schutzstatus weist in seiner heutigen Form diverse grundsätzlich problematische Aspekte auf:

- **Fehlende individuelle Abklärung der Flüchtlingseigenschaft – Schlechterer rechtlicher Aufenthaltsstatus:** Gemäss Art. 4 AsylG kann „Die Schweiz [...] Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehenden Schutz gewähren.“ Der Schutzstatus würde somit eingesetzt in Situationen, in denen Personen ihr Land verlassen, da sie dort an Leib und Leben gefährdet sind oder von allgemeiner Gewalt bedroht sind. Der erläuternde Bericht zur parlamentarischen Initiative vermittelt den Eindruck, es handle sich bei Personen aus Bürgerkriegsländern, die mit dem S-Status aufgenommen würden, nicht um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und dass daher der Flüchtlingsstatus nicht vertieft zu prüfen sei. Gemäss UNHCR ist jedoch ein Flüchtling im Sinne der GFK eine Person, die vor willkürlicher Gewalt flieht, vor der sie ihr Staat nicht schützen kann oder will. Bei Personen, die mit dem S-Status aufgenommen werden könnten, wäre die Chance gross, dass sogar viele Verfolgung im Sinne der GFK erfahren und daher ein Anrecht darauf hätten, dass ihre Gründe individuell geprüft und sie einen adäquaten Status erhalten würden. Am S-Status ist somit grundsätzlich problematisch, dass die Erfüllung des Flüchtlingsstatus gar nicht abgeklärt wird und dass daher Personen, die potenziell eine Anerkennung als Flüchtlinge erhalten würden, über die Aufnahme mit dem S-Status letztlich schlechter gestellt werden.
- **Keine Integrationsmassnahmen während fünf Jahren:** Wie der Bericht erläutert, ist der Schutzstatus für eine relativ kurze Dauer konzipiert und würde nach Beendigung der Gefährdung im Herkunftsland wieder aufgehoben. Während der Dauer der Aufnahme mit S-Status hätten die Personen während fünf Jahren keinen Anspruch auf Integrationsmassnahmen. Dies läuft den Bestrebungen des Bundes und der Kantone zur Integration von Personen aus dem Asylbereich, welche vom SRK begrüsst werden, entgegen. Die Erfahrung zeigt, je früher Integrationsmassnahmen einsetzen, desto zielführender ist dies für die Betroffenen selber als auch für die Aufnahmegesellschaft. Eine Wartezeit von fünf Jahren ohne Integrationsmassnahmen spricht somit ebenfalls grundsätzlich gegen den S-Status.
- **Fehlannahme „Kurze Dauer“ bei kriegerischen Konflikten:** Die Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme (F-Status) haben zudem verdeutlicht, dass diese sich in den allermeisten Fällen über Jahre hinzieht und nicht von nur „relativ kurzer Dauer“ ist. Auch bei Personen, die potenziell einen S-Status erhalten würden, da sie aus einem Kriegsgebiet geflohen sind, zeigt sich am Beispiel aktueller Konflikte (z. B. Syrien, Afghanistan), dass die „vorübergehende Schutzgewährung“ sich meist zu einem länger- bis langfristigen Aufenthalt in der Schweiz ausdehnen würde. Kriegerische Konflikte und ihre Folgen für die Herkunftsländer der flüchtenden Menschen sind selten nur kurzfristig angelegt oder schnell befriedet. Es ist somit grundsätzlich anzustreben, dass diese Personen auch einen angemessenen Status in der Schweiz erhalten.



- **Erschwerte Prüfung der Asylgründe erst nach mehreren Jahren:** Ein wichtiges geltend gemachtes Ziel des S-Status wäre die kurzfristige Entlastung des Asylverfahrens bei grossen Zahlen von Asylsuchenden. Es würde sich allerdings nicht um eine eigentliche Entlastung, sondern lediglich um eine zeitliche Verlagerung handeln, da nach Aufhebung des S-Status die Asylgründe trotzdem noch zu prüfen wären. Dies erst Jahre später nachzuholen, erscheint dem SRK problematisch. Im Asylverfahren, in dem die Beweislage ohnehin meist sehr schwierig ist und sich Entscheide massgeblich auch auf die Glaubwürdigkeit der Schilderungen von Gesuchstellenden abstützen, wird die Abklärung des Sachverhalts durch die zeitliche Verzögerung zusätzlich erschwert. Dies ist ein weiterer Aspekt, der gegen den S-Status spricht.
- **Inkompatibilität mit dem Dublin-Abkommen:** Der Schutzstatus S wurde noch vor dem Dublin-Assoziierungsabkommen ins Gesetz aufgenommen. Entsprechend ist der Schutzstatus S nicht kompatibel mit den Vorgaben der Dublin-III-Verordnung, sondern umgeht diese. Für alle Personen, welche den Status S erhalten würden, wäre die Schweiz zuständig, da die Gewährung eines Aufenthaltsrechts zum Zuständigkeitsübergang führte.

Familiennachzug ist keine Hürde für die Anwendung des S-Status

Im erläuternden Bericht wird argumentiert, die erweiterten Rechte beim Familiennachzug seien einer der Gründe, weshalb der S-Status seit seiner Einführung nie angewendet wurde. Dieses Argument ist jedoch nicht begründet und der Faktor des Familiennachzugs ist höchstens einer der Gründe, warum der Status bisher nie angewendet wurde.

Das SRK spricht sich bereits seit Jahren gegen die dreijährige Wartefrist für vorläufig Aufgenommene aus. Es lehnt daher auch die vorgeschlagene Einführung einer dreijährigen Wartefrist beim S-Status ab. Dies würde dem Geist der Genfer Flüchtlingskonvention sowie dem Rotkreuzgrundsatz der Menschlichkeit, aber auch dem Recht auf Achtung des Familienlebens (= Grundlage für den Familiennachzug) und des Kindeswohls diametral widersprechen.



Achtung des Familienlebens

Die dreijährige Wartefrist für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme ist aus diversen Gründen grundsätzlich sehr problematisch und nicht gerechtfertigt. Entsprechend wäre sie auch beim S-Status nicht gerechtfertigt.

- Sie widerspricht dem Recht auf Privat- und Familienleben, das in diversen Gesetzesgrundlagen verankert ist. Der erläuternde Bericht argumentiert zwar, die Wartefrist sei mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, wie z. B. Art. 8 EMRK vereinbar. Eine Studie zum Familiennachzug für Flüchtlinge zeigt jedoch auf, dass diverse Aspekte wie z. B. die Frist und die wirtschaftlichen Kriterien im Zusammenhang mit Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene mit den internationalen Verpflichtungen – Art. 8 EMRK (Recht auf Familienleben) sowie Art. 14 EMRK (Diskriminierungsverbot) nicht vereinbar sind². Dasselbe würde für den S-Status gelten. Beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sind aktuell diverse Fälle betreffend Wartefrist und wirtschaftlicher Kriterien hängig. Auch die Schweizerische Bundesverfassung garantiert in ihrem Artikel 13 das Recht auf Familienleben. Somit stellt sich auch die Frage der Verfassungskonformität des Vorschlags.
- Besonders das Interesse des Kindes, welches in der Kinderrechtskonvention verankert ist, würde durch eine dreijährige Wartefrist verletzt, wie auch der erläuternde Bericht selber deutlich macht. Gemäss Artikel 10 Absatz 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes werden „von einem Kind oder seinen Eltern zwecks Familienzusammenführung gestellte Anträge auf Einreise in einen Vertragsstaat oder Ausreise aus einem Vertragsstaat von den Vertragsstaaten wohlwollend, human und beschleunigt bearbeitet...“. Der Kinderrechtsausschuss hat in diesem Zusammenhang der Schweiz bereits empfohlen, das System der Familienzusammenführung für vorläufig aufgenommene Personen zu überprüfen. Dies würde auch für den S-Status gelten, sollte dieser im Sinne der parlamentarischen Initiative angepasst werden.
- Die Wartefrist bei vorläufig Aufgenommenen wurde zudem auch durch den Europäischen Kommissar für Menschenrechte kritisiert³. Dieser argumentiert, dass Wartefristen von mehr als einem Jahr nicht angemessen sind. Auch dies würde ebenfalls für den S-Status gelten.
- Auch aus menschlicher und ökonomischer Sicht ist es in keiner Weise zielführend, dass Personen drei Jahre warten müssen, um Angehörige ihrer Kernfamilie in die Schweiz nachzuziehen.

So zeigt etwa die Erfahrung des SRK, dass Personen, deren Angehörige der Kernfamilie sich in der Heimat weiterhin in Gefahr befinden – wie es bei Personen, die den S-Status erhalten haben der Fall wäre – durch diese Situation stark in ihrem eigenen Integrationsprozess beeinträchtigt sind. Dies trifft insbesondere für vulnerable Personen aus Kriegsgebieten zu. Die Sorge um die Angehörigen, Schuld- und Ohnmachtsgefühle hemmen den Integrationsprozess massgeblich und können zu einem Teufelskreis führen, indem die Personen in der Schweiz grosse Schwierigkeiten haben, sich auf die eigene Integration zu konzentrieren, solange sie konstant in Sorge um die Angehörigen sind. Dies führt

² http://centre-csdm.org/wp-content/uploads/2014/06/Rapport_juridique_StephanieMotz_7_11_2017_anglais_final.pdf

³ <https://rm.coe.int/rapport-suite-a-la-visite-en-suisse-du-22-au-24-mai-2017-de-nils-muizn/168075e90c>



wiederum dazu, dass sie die Kriterien für Familiennachzug – wie etwa die Integration auf dem Arbeitsmarkt, ausreichender Wohnraum und Sozialhilfeunabhängigkeit – z. T. auch nach drei Jahren noch nicht erfüllen.

Für die Schweiz bedeutet das: Wenn Personen, die aus Konfliktgebieten flüchten, um Schutz zu suchen, gleich von Beginn an die Angehörigen ihrer Kernfamilie mitbringen könnten, müssten diese zwar zu Beginn aufgrund der höheren Personenanzahl finanziell stärker unterstützt werden. Dafür kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Geflüchteten über stabilere Voraussetzungen für ihre Integration – auch in den Arbeitsmarkt – verfügen, da die Einheit der Familie ein wichtiger Stützfaktor ist.

Das SRK macht in seiner Arbeit wiederholt die Erfahrung, welche auch Studien belegen⁴, dass nämlich Personen, die keinen gesicherten und längerfristigen Aufenthaltsstatus haben und sich in konstanter Sorge um nahe Angehörige befinden, viel grössere Schwierigkeiten bei der Integration generell, dem Spracherwerb und der Arbeitssuche haben. Dies erhöht das Risiko längerfristiger Sozialhilfeabhängigkeit, was wiederum weder in ihrem eigenen, noch im Interesse der Schweiz liegt.

Das SRK hält abschliessend fest

Die Einführung einer dreijährigen Wartefrist für Familiennachzug beim S-Status ist weder mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar, noch verfassungskonform. Kriegsvertriebene haben per Definition schwer wiegende Erfahrungen gemacht. Sind sie ohne ihre Kernfamilie in die Schweiz gekommen, ist davon auszugehen, dass sich der Rest der Familie weiterhin im Kriegsgebiet befindet. Den Personen, die in die Schweiz gelangt sind, einerseits einen Schutzstatus zu gewähren, ihnen aber andererseits nicht zu ermöglichen, ihre nahen Angehörigen, die weiterhin in Gefahr sind, in die Schweiz nachzuziehen, ist weder rechtlich zulässig, noch entspricht es dem Gedanken der Schutzgewährung, der humanitären Tradition der Schweiz oder dem Grundsatz der Menschlichkeit des SRK.

Vielmehr als die Familiennachzugsregelung beim S-Status jener bei der vorläufigen Aufnahme (Status F) anzupassen, regt das SRK erneut an, auch die dreijährige Wartefrist bei der vorläufigen Aufnahme aufzuheben, da dies aus menschlicher wie auch aus langfristiger ökonomischer Sicht zum Vorteil sowohl der Betroffenen selber als auch der Schweiz wäre. Zudem teilt das SRK die Analyse des Bundesrats, dass die Anwendung des S-Status mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist und schlägt daher vor, den Schutzbedürftigen-Status ganz abzuschaffen.

⁴ Strik, T., Hart, B., & Nissen, E. (2013). Family reunification: A barrier or facilitator of integration? : A comparative study. [Nijmegen] : [Wolf Legal].
British Red Cross, Voices of Strength and pain. 2017.

UNHCR-Stellungnahme

**zur vorgeschlagenen Einschränkung des
Anspruchs auf Familienzusammenführung
für Personen mit vorübergehendem
Schutzstatus**

**(„Parlamentarische Initiative: Familien-
nachzug. Gleiche Regelung für Schutzbe-
dürftige wie für vorläufig Aufgenommene“)**

Mai 2019

Einleitung

UNHCR bedankt sich für die Möglichkeit, zur vorgeschlagenen Einschränkung des Anspruchs auf Familienzusammenführung für Personen mit vorübergehendem („*Parlamentarische Initiative: Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene*“)¹ im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen.

Mit der vorliegenden parlamentarischen Initiative wird vorgeschlagen, den Anspruch auf Familienzusammenführung für vorübergehend schutzbedürftige Personen (Personen mit dem bislang noch nie angewandten „S-Status“) weitgehend einzuschränken. Vorübergehend schutzbedürftigen Personen – das sind nach der gesetzlichen Definition Personen, die vor den Gefahren einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt fliehen müssen (Art. 4 AsylG) – soll demnach die Wiedervereinigung mit engsten Familienangehörigen, die bisher ähnlich wie für Asylberechtigte besteht, nicht mehr ermöglicht werden. Über die schon bislang bestehenden Einschränkungen hinausgehend soll die Zusammenführung nur mehr unter den ungleich schwierigeren Bedingungen erfolgen können, wie sie für vorläufig aufgenommene Personen gelten.

Dabei geht die parlamentarische Initiative von der Prämisse aus, dass die Bedingungen für eine Anwendung des S-Status in jüngster Vergangenheit gegeben waren bzw. aktuell gegeben wären und der Bundesrat vor allem durch die aktuelle Rechtslage für den Familiennachzug davon abgehalten wurde, den S-Status anzuwenden.

UNHCR erlaubt sich, auf Grundlage seines völkerrechtlichen Mandats² die folgenden ausgewählten und nicht abschliessenden Empfehlungen zum vorliegenden Entwurf abzugeben. Darin bringt UNHCR Bedenken gegen die Anwendbarkeit des S-Status auf die aktuelle Asylsituation vor. Zudem würde eine solche Anwendung statt einer Entlastung des eben erst neu strukturierten und beschleunigten Asylverfahrens zahlreiche administrative Probleme entstehen lassen. Sie würde zu europarechtlichen Fragen und Herausforderungen der intereuropäischen Zusammenarbeit führen mit möglichen negativen Konsequenzen für die Schweiz. Vor allem weist UNHCR aber auf die Bedeutung des Rechts auf Privat- und Familienlebens für schutzbedürftige Personen hin und äussert Bedenken bezüglich der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Gesetzeslage mit den internationalen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz.

UNHCR hofft, dass diese Empfehlungen im weiteren Prozess berücksichtigt werden und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

¹ 16.403. *Parlamentarische Initiative: Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. Januar 2019*, <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-spk/berichte-vernehmlassungen-spk/vernehmlassung-spk-16-403>.

² 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.

Grundvoraussetzungen der Anwendbarkeit des vorübergehenden Schutzstatus („S-Status“)

Die Gewährung von vorübergehendem Schutz („S-Status“) wurde 1998 im Asylgesetz aufgenommen als Reaktion auf die grosse Anzahl von schutzsuchenden Personen, die vor Verfolgung und bewaffneten Konflikten im ehemaligen Jugoslawien flohen (Art. 4, Art. 66ff AsylG). Um das Asylsystem durch die individuelle Prüfung von Gesuchen einer grossen Zahl von Schutzsuchenden nicht zu überfordern, sollte es dieser Mechanismus erlauben, ganzen Gruppen von Personen vorübergehend Schutz zu gewähren. So sieht das AsylG vor, dass die Schweiz Schutzbedürftigen für die Dauer einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere während eines Krieges oder Bürgerkrieges sowie in Situationen allgemeiner Gewalt, vorübergehenden Schutz gewähren kann. Trifft der Bundesrat einen entsprechenden Grundsatzentscheid, soll nach summarischer Befragung entschieden werden, ob die Person unter die definierte Kategorie fällt, und die betroffene Person vorübergehend Schutz erhalten, es sei denn es liegt „offensichtlich“ eine Verfolgung im Sinne von Art. 3 AsylG vor. Dieser Entscheid sistiert das Verfahren über ein Gesuch um Anerkennung als Flüchtling und ist nicht anfechtbar. Das Verfahren kann frühestens fünf Jahre später wieder aufgenommen werden. Während das Recht auf Familienzusammenführung aktuell weitgehend jenem für Asylberechtigte entspricht, sind mit dem vorübergehenden Schutzstatus im Übrigen weitreichende Einschränkungen verbunden, insbesondere bei der Freiheit, den Aufenthaltsort zu wählen und beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Da vorübergehend Schutzbedürftige Flüchtlinge sein können, kann der S-Status im Spannungsverhältnis zur Genfer Flüchtlingskonvention stehen. UNHCR erlaubt sich dabei, auf den deklaratorischen Charakter der Anerkennung als Flüchtling hinzuweisen. Der Bericht zum vorliegenden Entwurf geht davon aus, dass es sich bei vorübergehend Schutzbedürftigen „nicht um anerkannte Flüchtlinge handelt, da das Anerkennungsverfahren ausgesetzt wird“ und dadurch die „die Rechte und Pflichten der Flüchtlingskonvention keine Anwendung auf Schutzbedürftige“ finden.³ Dagegen betont UNHCR, dass eine Person nicht erst durch Anerkennung zum Flüchtling wird, sondern bereits dadurch, dass sie sich aus begründeter Furcht vor Verfolgung ausserhalb ihres Heimatstaates befindet (vgl. im Detail Art. 1A GFK, Art 3 AsylG).⁴ Das bedeutet, dass eine Person sehr wohl Flüchtling sein kann, auch wenn dies noch nicht festgestellt wurde, oder nicht „offensichtlich“ ist, wie für vorübergehend Schutzbedürftige im AsylG vorgesehen.⁵

³ Vgl. *Botschaft zur Totalrevision des Asylgesetzes sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer*, BBl 1996 II, S.78.

⁴ Siehe dazu z.B. 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. Genf, Dezember 2011 (deutsche Version 2013), § 28: „Sobald eine Person die in dem Abkommen von 1951 genannten Kriterien erfüllt, ist sie ein Flüchtling im Sinne dieses Abkommens. Dieser Zustand ist zwangsläufig schon vor dem Augenblick gegeben, da die Flüchtlingseigenschaft formell anerkannt wird. Nicht auf Grund der Anerkennung wird er ein Flüchtling, sondern die Anerkennung erfolgt, weil er ein Flüchtling ist.“ abrufbar unter <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526632914>.

⁵ Dieser Massstab ist wesentlich höher als jener der Glaubhaftmachung, der für Asylsuchende im Übrigen gilt: siehe Art. 7 AsylG; vgl. dazu auch UNHCR, *Handbuch und Richtlinien über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft*, § 195ff.

Dieser potentielle rechtliche Konflikt wurde auch in der Botschaft zur Einführung des vorübergehenden Schutzes im AsylG hervorgehoben:

„Da sich unter den Schutzbedürftigen zweifellos auch Personen befinden können, die an sich die Flüchtlingseigenschaft besitzen und sich somit auf die Rechtsgarantien der Flüchtlingskonvention berufen könnten, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis des gewährten Status zur Flüchtlingskonvention. Grundsätzlich kann die Gewährung vorübergehenden Schutzes das Recht eines Flüchtlings, seine Anerkennung als Konventionsflüchtling zu verlangen, nicht beschränken. Durch die Sistierung des Verfahrens und die gleichzeitige Schutzgewährung wird dieses Recht indessen geschmälert. Im Hinblick auf die Praktikabilität und Vereinfachung des gesamten Verfahrens ist diese einstweilige Beschränkung aber unbedingt notwendig und gerechtfertigt. Die Kompatibilität der Gewährung vorübergehenden Schutzes mit der Flüchtlingskonvention muss aber langfristig gewahrt bleiben.“⁶

Dabei wurde auch auf die zentrale Rolle des Rechts auf Privat- und Familienleben hingewiesen und die Legitimität einer Aussetzung des Asylverfahrens vor allem damit begründet, dass umgehend ein weitreichender Anspruch auf Familienzusammenführung besteht:

„Der Entwurf entspricht dieser Forderung, indem er die Rechtsstellung der Schutzbedürftigen während ihres Aufenthaltes in der Schweiz stufenweise auf das Niveau der Flüchtlingskonvention anhebt. Werden die Schutzbedürftigen bei ihrer Aufnahme noch weitgehend wie Asylsuchende behandelt, so erhalten sie mit der Zeit gewisse Rechte, die ihre Rechtsstellung derjenigen von Flüchtlingen angleichen. So haben die Schutzbedürftigen unter bestimmten Voraussetzungen bereits zu Beginn ihres Aufenthaltes einen Anspruch auf Familienzusammenführung.“⁷

Würde nun das Recht auf Familienzusammenführung substantiell eingeschränkt, fällt diese Prämisse weg. Hierbei muss zusätzlich bedacht werden, dass die ursprüngliche Annahme, dass Gewaltflüchtlinge oder Schutzbedürftige in aller Regel nicht unter den Flüchtlingsbegriff oder das völkerrechtliche Rückschiebungsverbot fallen,⁸ in der Zwischenzeit weitgehend als überholt anzusehen ist⁹ und auch nicht der Schweizer Praxis entspricht. So wurden immerhin mehr als die Hälfte der Personen, die infolge des Bürgerkrieges in Syrien in der Schweiz Schutz fanden, als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt.¹⁰

⁶ Botschaft BBI 1996 II, S. 19

⁷ Botschaft BBI 1996 II, S. 19f.

⁸ So noch die Botschaft BBI 1996 II, S. 16.

⁹ Vgl. UNHCR, Richtlinien zum internationalen Schutz Nr. 12: Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten und Gewalt gemäß Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 bzw. dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und den regionalen Flüchtlingsdefinitionen, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/583595ff4.html>, mit ausführlichen Nachweisen.

¹⁰ Vgl. SEM, Asylstatistik Dezember 2018; abrufbar unter <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2018/12.html>.

Aus internationaler Sicht ist der S-Status ein sogenanntes „*Temporary Protection or Stay Arrangement*“ – eine Vorkehrung zur Gewährung von vorübergehendem Schutz oder Aufenthalt. In seiner Überwachungsfunktion zur Genfer Flüchtlingskonvention hat UNHCR zu solchen Mechanismen nach umfassenden Konsultationen mit der Staatengemeinschaft im Jahr 2014 einige Grundsätze festgehalten:¹¹ vorübergehende Schutzmechanismen können bei aussergewöhnlich grossen Fluchtbewegungen ein Mittel zur Krisenbewältigung darstellen. Wie auch in den Materialien zum Schweizer AsylG wird dabei aber der Ausnahmecharakter von solchen Mechanismen hervorgehoben. In der Regel sind dafür aussergewöhnlich grosse Fluchtbewegungen erforderlich, die durch Regelstrukturen nicht bewältigt werden können.¹² Kernelement eines temporären Schutzmechanismus ist auch aus internationaler Perspektive, dass nicht nur die Rechte der Schutzbedürftigen bei zunehmender Dauer erweitert werden, sondern auch dass die Familieneinheit und Möglichkeiten zur Wiedervereinigung respektiert werden.¹³

Im Licht dieser Anwendungsvoraussetzungen erlaubt sich UNHCR darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der Asylgesuche in Europa in den letzten Jahren wieder substantiell gesunken ist und insbesondere in der Schweiz aktuell auf einem langjährigen Tiefpunkt steht.¹⁴ Auch die Pendenzen hängiger Asylgesuche sind stark rückläufig. Zudem sind die Asylsuchenden auch insgesamt heterogen zusammengesetzt, sodass nicht ersichtlich ist, inwiefern die Grundlagen zu einer Aktivierung des S-Status gegeben wären. Dabei empfiehlt UNHCR, zunächst Erfahrungen mit dem eben erst aufwändig neu strukturierten und beschleunigten Asylverfahren zu sammeln um abzuschätzen, inwiefern weitere Massnahmen zur Sicherstellung eines fairen und effizienten Asylverfahrens – dem deklarierten Kernanliegen des Vorstosses – notwendig wären.

¹¹ UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>; siehe auch UNHCR Executive Committee (ExCom), *Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx*, No. 22 (XXXII), 21 October 1981, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html>.

¹² UNHCR hat dabei darauf hingewiesen, dass bei hohem Schutzbedarf eine *prima facie* Anerkennung als Flüchtling – also die vereinfachte Anerkennung als Flüchtling auf Basis von offenkundigen, objektiven Umständen im Herkunftsstaat – im Allgemeinen die bevorzugte und geeignetste Vorgehensweise wäre: “For example, *prima facie* recognition of refugee status in mass influx situations is generally the preferred and most appropriate approach in States parties to the 1951 Refugee Convention and/or regional refugee instruments where the large majority of individuals, or the large majority of a group of similarly situated individuals, in flight from that country meet the applicable refugee definition.” UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, S. 3; siehe auch UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 11 : Prima Facie Recognition of Refugee Status*, 24 June 2015, HCR/GIP/15/11, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>; zur entsprechenden Praxis von UNHCR siehe im Übrigen auch UNHCR, *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate*, 2017, S. 22, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html>.

¹³ UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, S. 5.

¹⁴ Vgl. etwa, Eurostat, *Pressemitteilung vom 14. März 2019: „Im Jahr 2018 beantragten 580 800 Asylsuchende erstmals Schutz in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), d. h. 11% weniger als 2017 (654 600) und weniger als die Hälfte des Spitzenwerts von 2015, als 1 256 600 erstmalige Asylbewerber registriert wurden. Die Zahl der Asylbewerber im Jahr 2018 ist mit dem Niveau von 2014 vergleichbar, vor den Höchstständen der Jahre 2015 und 2016.“* abrufbar unter <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9665551/3-14032019-AP-DE.pdf/c10346dd-55b9-4bb0-aacb-f13be848efaa>; Eurostat, *Asylum Statistics 2018*, abrufbar unter https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics; SEM, *Asylstatistik 1. Quartal 2019*, abrufbar unter <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-04-23.html>.

Selbst wenn man von der Zulässigkeit und Notwendigkeit der Aktivierung eines vorübergehenden Schutzmechanismus ausginge, wäre eine multilaterale, am besten regionale Anwendung vorzuziehen.¹⁵ Ein Alleingang der Schweiz würde nicht nur für das schweizerische Asylverfahren zahlreiche administrative Fragen aufwerfen und Folgen losstreten, die – wie selbst im Bericht hervorgehoben – nicht seriös abgeschätzt werden können.¹⁶ So könnten etwa durch die Aussetzung des Asylverfahrens Ausschlussgründe von der Flüchtlingseigenschaft bzw. vom vorübergehenden Schutz wesentlich schlechter geprüft werden. Dadurch könnten Personen in den Genuss des vorübergehenden Schutzes kommen, die sich schwerer Verbrechen schuldig gemacht haben. Bei Beendigung des Status könnte zudem eine plötzliche grosse Welle von Asylverfahren losgetreten werden. Eine unilaterale Aktivierung des S-Status ohne Abstimmung mit den anderen europäischen Staaten könnte dabei statt zu einer Entlastung des Asylverfahrens zum Gegenteil führen. Durch die Aussetzung des Asylverfahrens in der Schweiz werden komplexe rechtliche Fragen bezüglich der Dublin-III-VO¹⁷ aufgeworfen. Es ist nicht auszuschliessen, dass dies zur Folge hätte, dass mehr Personen in der Schweiz blieben. Ebenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Schweiz mit Anträgen von Personen konfrontiert wird, die anderswo keine Aussicht auf ein auch nur temporäres Bleiberecht hätten.

Dementsprechend empfiehlt UNHCR vor einer Aktivierung des S-Status nicht nur umfassende Konsultationen durchzuführen, sondern regt auch an, den S-Status an den vorübergehenden Schutz nach der europäischen Richtlinie über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen (RL 2011/55/EG) – dem europäischen Pendant zum Schweizer S-Status – anzugleichen, um eine möglichst einheitliche Anwendung und regionale Kooperation sicherstellen zu können. Dass auch nach der europäischen Richtlinie ein umfassender Anspruch auf Familiensammenführung besteht, wird im folgenden Abschnitt hervorgehoben. Ein unilaterales Vorgehen stünde auch im Widerspruch zu Art. 113 AsylG, demzufolge sich der Bund an der Harmonisierung der europäischen Flüchtlingspolitik beteiligt.

UNHCR weist auf die niedrige Gesuchslage in Europa und insbesondere in der Schweiz hin und die Möglichkeit, bei aussergewöhnlich grossen Fluchtbewegungen im Rahmen des normalen Asylverfahrens rasch über die Zuerkennung von Schutz zu entscheiden sowie auf die Möglichkeit, diesen gegebenenfalls bei Wegfall der Umstände wieder aufzuheben. Die Bedingungen für eine Anwendung des

¹⁵ UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, S. 1.

¹⁶ „Da das System des vorübergehenden Schutzes bis heute noch nie angewendet wurde, lassen sich über die Auswirkungen der Anpassung der Regelungen zum Familiennachzug von Schutzbedürftigen an diejenigen von vorläufig aufgenommenen Personen keine präzisen Angaben machen.“ Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. Januar 2019, S. 7.

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

Instrumentes des vorübergehenden Schutzes hält UNHCR für derzeit nicht gegeben.

Im Fall der Erwägung einer Aktivierung des S-Status empfiehlt UNHCR einen multilateralen, regionalen Ansatz zu verfolgen und weist auf die Gefahren eines unilateralen Vorgehens hin.

Das Recht auf Privat- und Familienleben

Das Recht auf Privat- und Familienleben wird in mehreren internationalen Menschenrechtsverträgen¹⁸ und auch der Schweizer Bundesverfassung¹⁹ garantiert. Dieses Recht beinhaltet zwar nicht automatisch einen Anspruch auf Familiennachzug. Ein solcher Anspruch kann sich aber bei Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen ergeben, wenn diese ihr Familienleben nur im Aufnahmeland leben können.²⁰ Ein gemeinsames Leben im Herkunftsstaat ist bei Flüchtlingen und anderen Schutzbedürftigen definitionsgemäss nicht möglich. Auch ein Drittstaat, der diese Möglichkeit bietet, kommt in der Regel nur in Ausnahmefällen in Betracht. 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

Die grosse Bedeutung der Einheit der Familie, aber auch der lebensrettende Charakter des Anspruchs auf Familienzusammenführung für die zurückgebliebenen Familienangehörigen in der Krisenregion wurde denn auch bei der Einführung des S-Status im Schweizer AsylG anerkannt. So wurde in der Botschaft festgehalten:

¹⁸ 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, TS 5, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html>.

¹⁹ Vgl. Art. 13f BV.

²⁰ Vgl. im Detail 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>; sowie umfassend UNHCR, *The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification*, January 2018, 2nd edition, abrufbar unter: <https://www.refworld.org/docid/5a902a9b4.html>.

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*, §§ 182, 183.

²² UNHCR, *Executive Committee 32nd session. Family Reunification, Conclusion No. 24 (XXXII) - 1981*, abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/3ae68c43a4.html>.

„Mit dem hier geschaffenen Anspruch auf Gewährung des vorübergehenden Schutzes an Familien von Schutzbedürftigen zieht der Bundesrat die Konsequenz aus der besonderen Situation dieser Personen. Anders als bei Asylsuchenden oder Flüchtlingen im Sinne der Flüchtlingskonvention, wo es durchaus denkbar ist, dass nur eine einzelne Person aus einer Familie verfolgt wird, ist bei Schutzbedürftigen in der Regel die gesamte Familie von den gewaltsamen Ereignissen betroffen. Aus humanitären Überlegungen ist es daher angebracht, dass der gesamten Familie in der Schweiz vorübergehender Schutz gewährt wird, insbesondere dann, wenn absehbar ist, dass der Konflikt längere Zeit dauern wird.“²³

Dabei wurde sogar vorgesehen, dass für weitere Familienmitglieder als jene der Kernfamilie die Einreise geregelt werden kann (Art. 71 Abs. 4 AsylG). In diesem Sinne wurden auch im europäischen Pendant zum Schweizer S-Status entsprechende Bestimmungen zur Familienzusammenführung vorgesehen, die ohne Wartefrist anwendbar sind und keine weiteren materiellen Bedingungen aufstellen (vgl. Art. 15 RL 2001/55/EG).

Mit dem vorliegenden Entwurf schlägt die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates nun vor, dass vorübergehend Schutzbedürftigen für ein Gesuch auf Familiennachzug eine Wartefrist von mindestens drei Jahren gesetzt wird. Ausserdem sollen an vorübergehend Schutzbedürftige hohe Finanz-, Integrations- und Wohnerefordernisse gestellt werden wie sie auch für vorläufig aufgenommene Personen gelten. So soll die Möglichkeit einer Zusammenführung der Familie davon abhängig gemacht werden, dass im Sinne des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) die Familie keine Sozialhilfe und keine Ergänzungsleistungen bezieht bzw. beziehen werde und dass sie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügt. Schliesslich müssen sich die Gesuchstellenden in einer Landessprache verständigen oder zumindest ihre Bereitschaft zum Spracherwerb glaubhaft machen können.

UNHCR weist seit vielen Jahren auf die zahlreichen Probleme hin, die diese Regelungen für vorläufig aufgenommene Personen und deren Familienangehörige darstellen. Diese Bestimmungen verunmöglichen *de facto* dem Grossteil der vorläufig aufgenommenen Personen die Wiedervereinigung mit ihren engsten Familienmitgliedern und stossen dadurch auf umfangreiche völker- und verfassungsrechtliche Bedenken. Sie setzen die Familienangehörigen grossen Gefahren aus, und erschweren den vorläufig aufgenommenen Personen durch die dauernde grosse Sorge um ihre Angehörigen die Integration.²⁴

Gelten diese Regelungen in Zukunft auch für vorübergehend schutzbedürftige Personen, werden diese Bedenken noch verstärkt. Es scheint grundsätzlich widersprüchlich, Integrationserfordernisse für Begünstigte eines Status aufzustellen, der per Definition nicht auf die Integration, sondern auf den vorübergehenden Schutz angelegt ist. So ist davon auszugehen, dass der prekäre S-Status und die Sorge um die Familienangehörigen, die den Gefahren der schweren allgemeinen Gefährdung, des Krieges oder Bürgerkrieges ausgesetzt bleiben, die Integration noch weiter erschweren. Dadurch ist zu befürchten, dass die hohen

²³ Botschaft BBI 1996 II, S. 82.

²⁴ Siehe umfassend etwa UNHCR, *Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, 2015*, abrufbar unter https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/UNHCR-Integrationsstudie_CH_web.pdf.

Kriterien selbst bei grösster individueller Anstrengung auch nach drei Jahren in der Regel nicht erfüllt werden können. Die vorgeschlagenen Bestimmungen würden in dieser Hinsicht in aller Regel keinen Aufschub des Familiennachzugs, sondern ein Verunmöglichen bedeuten. Sie würden grosses Leid bei den in der Schweiz aufgenommenen Personen, aber auch deren Familienangehörigen direkt in den Krisengebieten verursachen, die dann nicht mehr in Sicherheit gebracht werden können.

Ein Erschweren der Möglichkeit der Familienzusammenführung aus den Krisengebieten würde darüber hinaus auch verhindern, dass die Nachbarländer der Krisengebiete, die in aller Regel um ein Vielfaches stärker von den Fluchtbewegungen betroffen sind als die Schweiz, entlastet würden. Dies stünde damit auch im Konflikt mit dem Solidaritätsgedanken der Genfer Flüchtlingskonvention, wie er vor Kurzem auch von der Schweiz im Globalen Pakt für Flüchtlinge²⁵ bestätigt wurde, und sowohl in Art. 67 AsylG zum Ausdruck kommt, demzufolge die Gewährung vorübergehenden Schutzes sowie Massnahmen und Hilfeleistungen im Heimat- oder Herkunftsstaat oder in der Herkunftsregion der Schutzbedürftigen einander soweit möglich ergänzen sollen; als auch in Art. 113 AsylG, demzufolge sich der Bund an der Lösung von Flüchtlingsproblemen im Ausland beteiligt.

UNHCR empfiehlt daher, von der vorgeschlagenen Einschränkung des Anspruchs auf Wiedervereinigung mit der Kernfamilie für vorübergehend schutzbedürftige Personen abzusehen. Vielmehr empfiehlt UNHCR, die Schlechterstellung von vorläufig aufgenommenen Personen bei der Familienzusammenführung durch eine Verbesserung des Rechts auf Familienzusammenführung für vorläufig aufgenommene Personen zu regeln. Dies könnte etwa im Rahmen einer Fortführung der parlamentarischen Arbeiten zur Umwandlung der vorläufigen Aufnahme in einen subsidiären Schutzstatus geschehen.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein

Mai 2019

²⁵ UNO Generalversammlung, Globaler Pakt für Flüchtlinge, Dezember 2018, abrufbar unter <https://www.unhcr.org/dach/ch-de/was-wir-tun/der-globale-pakt-fur-fluchtlinge>.

Geschäftsstelle
Amt für Migration und Personenstand des Kantons Bern
Corinne Karli
Eigerstrasse 73
CH - 3011 Bern
Telefon +41 31 633 42 99
Fax +41 31 633 55 86
www.vkm-asm.ch
info@vkm-asm.ch

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden,
Eigerstrasse 73, 3011 Bern

Eidgenössisches Parlament
Ständerat
Staatspolitische Kommission SPK
Kommissionspräsidentin
Pascale Bruderer
3003 Bern

(per E-Mail: spk.cip@parl.admin.ch,
alain.hofer@kkjpd.ch und info@kkjpd.ch)

Ihr Zeichen: 101-04/16.403s/SPK--CIP
Ihre Mitteilung vom 24.01.2019
Unser Zeichen: MS/sutt
Zuständig: Corinne Karli

Bern, 23. April 2019

16.403 s Pa.IV. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene – Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin Bruderer
Sehr geehrte Frau Bühler
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden dankt Ihnen für die Möglichkeit, zum Vorentwurf zu einer Änderung des Asylgesetzes unter dem Titel "Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene", den die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-SR) im Rahmen der parlamentarischen Initiative 16.403 ausgearbeitet hat, Stellung nehmen zu können.

Die Vernehmlassungsantworten unserer Mitglieder sind exakt hälftig dafür bzw. dagegen. Unter Einbezug der mündlichen Stellungnahmen begrüsst eine knapp überwiegende Mehrheit der kantonalen und städtischen Migrationsämter aus ganz verschiedenen Gründen die Vorlage, welche eine Gleichstellung von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen beim Familiennachzug vorsieht. Eine grosse Minderheit lehnt die Vorlage ab, ebenfalls aus einer Vielzahl von Gründen. Eine kantonale Behörde beantragt sogar, nicht auf das Geschäft einzutreten.

Zusammen gefasst gibt es auf Seiten der Befürworter solche, die trotz Vorbehalten betreffend die Sicherheit oder betreffend die Kosten der Vorlage zustimmen, andere wünschen die grundsätzliche Überprüfung des Status S oder dessen zurückhaltende Anwendung. Bei den Gegnern gibt es eine Gruppe, die den Status S abschaffen möchte, andere möchten im Gegenteil den Status S unverändert bewahren und lehnen die Vor-

lage deshalb ab. Wieder andere lehnen die Vorlage ab, weil sie zu einer Gleichschaltung der Stati S und N führe. Wegen dieser Vielzahl verschiedener Argumente, die zur Ablehnung oder Unterstützung der Vorlage herangezogen wurden, legen wir ausnahmsweise die Stellungnahmen der kantonalen und städtischen Migrationsbehörden diesem Schreiben bei.

Einige weitere Bemerkungen und Anmerkungen sind zusätzlich angebracht worden.

1. Grundsätzliches

Der Schutzbedürftigen-Status wurde mit der Totalrevision des Asylgesetzes (SR 142.31) von 1998/99 in das geltende Recht aufgenommen. Wie im erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. Januar 2019 (nachfolgend: erläuternder Bericht) erwähnt, geschah dies vor dem Hintergrund des grossen Zustroms an schutzsuchenden Personen, die vor den bewaffneten Konflikten im ehemaligen Jugoslawien flohen. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit, kurzfristig auf einen ausserordentlich grossen Zustrom, welcher die Kapazität des schweizerischen Asylsystems überfordern könnte, reagieren zu können. Die im Schutzbedürftigen-Status dafür vorgesehene Lösung besteht darin, das eigentliche Asylverfahren mit Gewährung des vorübergehenden Schutzes zu sistieren und erst nach dessen Aufhebung bzw. auf Antrag der Betroffenen nach frühestens fünf Jahren fortzusetzen. Seit der Einführung im Jahr 1999 hat der Bundesrat in 19 Jahren nie einen Grundsatzentscheid im Sinne von Art. 66 Asylgesetz (AsylG) gefällt, um eine Gruppe zu bestimmen, die den Status der Schutzbedürftigkeit erhalten würde. Dies wohlgerne in einem Zeitraum, der geprägt war von Kriegen in Irak, Afghanistan und Syrien, vom arabischen Frühling, vom Konflikt in Eritrea und insbesondere vom massiven Anstieg der Asylgesuche in den Jahren 2014 und 2015.

Diese aus damaliger Sicht sinnvolle Ausgestaltung des Schutzbedürftigen-Status widerspricht in den Augen vieler kantonalen Migrationsbehörden den heutigen Zielen der mit der Neustrukturierung per 1. März 2019 eingeführten, beschleunigten Asylverfahren sowie der Integrationsagenda Schweiz (für Schutzbedürftige wird frühestens mit Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren Schutzgewährung eine Integrationspauschale ausgerichtet). Die Mehrheit der kantonalen Migrationsbehörden erachtet es deshalb nicht als erstrebenswert, die Anwendung des vorübergehenden Schutzes nach geltendem Recht zu forcieren. Vielmehr regt die VKM an, den Schutzbedürftigen-Status generell auf seine Vereinbarkeit mit dem heutigen System zu überprüfen.

Eine Minderheit der kantonalen Migrationsbehörden geht noch einen Schritt weiter und würde die Abschaffung des Schutzbedürftigen-Status begrüßen.

Eine andere Minderheit wünscht, den Status S unverändert beizubehalten, da aus humanitärer Sicht dieser Vorentwurf fragwürdig erscheine. Sollten die Bedingungen für die Gewährung des vorläufigen Schutzes infolge eines Massenzustroms von asylsuchenden Personen, die vor einem bewaffneten Konflikt flüchten, jemals erfüllt sein, wäre

es nicht vertretbar, Familien, die Opfer eines bewaffneten Konflikts sind und durch die Flucht getrennt wurden, einer Wartefrist von mindestens drei Jahren auszusetzen, bevor sie eine Familienzusammenführung beantragen können.

2. Mehrfach auf befürwortender wie ablehnender Seite genannte Argumente

Ferner wird daran erinnert, dass die Aussetzung der Prüfung der individuellen Asylgesuche die Identifikation von Personen, die Verbrechen gemäss internationalem Strafrecht begangen haben, erschweren könnte und somit ein Risiko für die Sicherheit unseres Landes darstellt.

Die Vorlage scheint auch dem angestrebten Zweck der Gewährung des vorläufigen Schutzes zu widersprechen. Das ursprünglich mit dieser Massnahme verfolgte Ziel war, die Prüfung der einzelnen Gesuche zur Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft auszusetzen und die Inhaber eines S-Ausweises zu ermutigen, eine solche Aussetzung zu akzeptieren (durch die Gewährung von gleichen Rechten wie bei anerkannten Flüchtlingen in der Schweiz, unter anderem beim Familiennachzug). Werden künftig an diese Personen strengere Bedingungen für den Familiennachzug gestellt, vertreten sowohl viele Befürworter wie Gegner dieser Vorlage die Meinung, dass diese Personen damit stark dazu animiert werden, individuell ein Verfahren einzuleiten, um zu versuchen, ihre Rechte auf Familien- und Privatleben anerkennen zu lassen. Diese Verfahren könnten zu einer Überlastung der Behörden und der Gerichte führen, d.h. genau jene Konsequenzen haben, die man durch die Gewährung des vorläufigen Schutzes vermeiden wollte.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen (Ziff. 4 des erläuternden Berichts)

Gemäss erläuterndem Bericht ist vorgesehen, dass die Familiennachzugsgesuche von Schutzbedürftigen bei den Kantonen eingereicht werden müssen. Die Kantone müssten alle Gesuchsunterlagen zusammentragen und überprüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Anschliessend müssten sie eine entsprechende Stellungnahme verfassen und diese zusammen mit dem Gesuch ans Staatssekretariat für Migration (SEM) übermitteln. Dieses entscheidet in der Sache jedoch in alleiniger Kompetenz. Dieses heute bereits bei den Familiennachzugsgesuchen von vorläufig Aufgenommenen angewendete Verfahren ist sehr unbefriedigend. Die Kantone haben in einem Verfahren, das in alleiniger Zuständigkeit des Bundes liegt, zwar den vollen Prüfungsaufwand, jedoch keinerlei Entscheidungskompetenz. Dazu kommt, dass die Kantone dafür weder Gebühren erheben dürfen noch vom Bund für den entsprechenden Aufwand entschädigt werden. Die vorgeschlagene Lösung führt je nach Fallzahlen nicht nur zu einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand bei den Kantonen, sondern ist auch aus prozessökonomischer Sicht abzulehnen. Nachdem bereits die letzten Gesetzesrevisionen (AIG) als auch die bevorstehenden Änderungen (Ablösung der Ausländerausweise in Papierform durch Ausweise im Kreditkartenformat) zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Kantonen führen sowie unter Berücksichtigung, dass die Ver-



waltungskostenpauschale des Bundes im Asylbereich erst kürzlich halbiert wurde, sprechen sich mehrere kantonale Migrationsbehörden klar gegen das beabsichtigte Verfahren aus. Wir schlagen stattdessen vor, dass die gesamte Gesuchsprüfung des Familiennachzugs sowohl bei den Schutzbedürftigen als auch in Abänderung des heutigen Verfahrens bei den vorläufig Aufgenommenen mit entsprechender Verordnungsanpassung allein durch den Bund durchgeführt wird. Sollte dennoch am beabsichtigten Verfahren festgehalten werden, müsste den Kantonen in beiden Verfahren der entsprechende Aufwand finanziell angemessen entschädigt werden. Diesbezüglich sind sich die kantonalen und städtischen Migrationsbehörden einig.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie höflich, diese in die abschliessenden legislativen Arbeiten einzubeziehen.

Freundliche Grüsse

Marcel Suter
Präsident

Beilage: Zusammenzug der Stellungnahmen der kantonalen Migrationsbehörden

SPK-SR zu einer Änderung des Asylgesetzes

Frist VKM: 29.03.2019

Frist SEM: 1. Mai 2019

Kanton Thurgau

- S-Status wurde seit nunmehr 21 Jahren nie angewandt.
- Die Einführung der gleichen Einschränkungen Familiennachzug bei S wie bisher bei F macht rechtstheoretisch Sinn und kann nachvollzogen werden.
- Jedoch bleibt das Grundproblem, auch erwähnt im erläuternden Bericht, "schnell S anordnen und sich Asylverfahren sparen, dann aber später folgt doch Asylgesuch oder nach 5 Jahren Anspruch auf Prüfung Asyl" weiter bestehen, Problematik "Familiennachzug" nur Theorie und kosmetisch.
- Aus Sicht Kanton generell Statut S untauglich. In den Kantonen sind so grosse Bestände F wie noch kaum je vorhanden, die Realität ist Integrationsagenda, rasch integrieren, und nach fünf Jahren F in B Gesuche nach Art. 84 AIG. Aufhebungen und Vollzüge F sind kaum Realität oder dann Vollzug blockiert. Diese Realität F wird sich durch die raschen Asylverfahren ab 1. März 2019 noch akzentuieren.
- Somit für die unterbringenden und integrierenden Kantone keine Variante.
- Wenn S faktisch mit F gleichgestellt wird, wäre F die ökonomischere Variante, Asylverfahren gleich zu Beginn, und S somit unnötig (wie auch die Vergangenheit zeigt).
- Im Sinne der Gleichbehandlung finde ich Angleichung für einen Familiennachzug notwendig. Daneben aber macht Status S für mich keinen Sinn, wäre zu streichen und bei schutzbedürftigen Personen mit dem Institut VA arbeiten, denn das ist es, ein vorübergehender Aufenthalt. Auch hier können Personen nicht zurück genau wie Personen mit VA. Da Schweiz sich für schnelle Asylverfahren aufgestellt hat, wäre auch diesbezüglich die Streichung des Statuts S vertretbar in einer Krisensituation, wofür dieses Statut geschaffen worden ist.
- Der Status S wurde kreiert um bei akuten Bedrohungslagen schnell, mit entsprechendem Aufenthaltstitel, eine Aufnahme zu gewähren. Dabei ist die Idee nach meinem Verständnis, solchen Personen während eines begrenzten Zeitraum mit absehbarem Konfliktende Schutz zu gewähren (z.B. während drei Jahren). Bei Personen mit Status S ist kein Integrationsgedanke vorhanden, daher ist die Angleichung des Familiennachzugs aus meiner Sicht widersinnig und widerspricht auch dem Gedan-



ken einer Schutzgewährung für einen gesamten Familienverband über eine bestimmte Zeit. Wenn nun der Status S an VAs angeglichen wird, enden wir mit materiell sehr ähnlichen temporären Aufenthaltsbewilligungen, welche uns nicht wirklich weiterhelfen.

- Zudem Realität: Personen machen zumeist Asyl geltend (es geht um eine nachhaltige Perspektive), dieses wird oft nicht gewährt und sie erhalten stattdessen VA. Wenige Personen machen nur z.B. den Bürgerkrieg geltend. Falls doch, sind solche Fälle sehr schnell bearbeitet, wenn dies vom SEM gewollt ist, d.h. es entsteht durch die Route über eine VA kaum mehr Aufwand.
- Fazit: Der Status S ist und bleibt ein Papiertiger. Die Diskussion geht eher Richtung Vereinfachung des Systems und der Aufenthaltstitel von 2 zu 1 (aus dem Asylbereich). Den dritten vorhandenen Titel zu einer zusätzlichen Zwischenbewilligung auszubauen, macht aus meiner Sicht sehr wenig Sinn.

Canton de Fribourg

Avant-projet de modification de la Loi sur l'asile

Procédure de consultation du Conseil des Etats ouverte le 24 janvier 2019

Egalité des personnes à protéger et des personnes admises à titre provisoire en matière de regroupement familial

Nous proposons le rejet pur et simple de cet avant-projet.

Obtiennent le statut de « Personnes à protéger » les ressortissants étrangers auxquels est accordée la protection provisoire. Ce statut, prévu par la Loi sur l'asile, n'a encore jamais été utilisé. Il a été créé pour remplacer l'institution de l'admission provisoire collective qui a eu cours pour la dernière fois en 1999, à la suite de l'afflux massif jusqu'en Suisse de ressortissants du Kosovo fuyant leur pays en guerre. Par la création de ce nouveau statut, le Législateur entendait doter l'administration d'un outil permettant rapidement et sans procédure individuelle de régler provisoirement et dans un premier temps des situations d'arrivées massives en Suisse engendrées de manière évidente par une crise généralisée dans un pays de provenance déterminé.

L'art. 71 de la Loi sur l'asile traite des circonstances de l'octroi de la protection provisoire aux familles. La nouvelle mouture projetée de l'art. 71 al. 1 reprend pour sa part exactement la teneur de l'actuel art. 71 al. 1 let. a lorsque la demande de protection provisoire est formulée ensemble par les conjoints et les enfants mineurs.

La nouvelle disposition de l'art. 71 al.1a stipulerait par contre que si la famille a été précédemment séparée en raison d'une situation de guerre ou de violence généralisée, la protection provisoire (au titre du regroupement familial) ne serait dorénavant accordée qu'aux mêmes conditions que pour les personnes admises provisoirement en Suisse, c'est-à-dire à des conditions plus restrictives qu'à l'heure actuelle, soit notamment seulement à l'issue d'un délai de 3 ans après l'octroi de la protection provisoire au bénéficiaire primaire et pour autant que soit acquise une autonomie financière de l'ensemble de la famille. Selon l'initiant, cette restriction du droit au regroupement familial devrait encourager la Confédéra-

tion à faire enfin usage de ce statut de « Personnes à protéger », qui pourrait se substituer à des procédures individuelles plus astreignantes qui débouchent sur la reconnaissance du statut de réfugié.

Cette approche dénature l'essence même du statut de « Personnes à protéger », voulu dans un contexte de crise pour donner une réponse immédiate à un nombre élevé de personnes fuyant de manière abrupte un conflit et se réfugiant de manière désordonnée dans d'autres Etats, dont la Suisse, qui devrait alors faire face à une vague considérable de migrants issus de la même provenance. Dans une telle situation de crise, il est choquant d'envisager de refuser ou de retarder pendant des années le regroupement familial d'un conjoint et ou d'enfants mineurs sous la seule considération qu'une séparation involontaire de la famille durant la fuite a conduit certains membres de la famille à se retrouver dans un autre pays que la Suisse, alors que si ce malheur supplémentaire ne serait pas survenu, ces membres de la famille auraient aussi immédiatement bénéficié de cette protection provisoire.

Stadt Bern

Grundsätzlich sind wir mit der Gesetzesänderung einverstanden. Diese ermöglicht es, den Status S tatsächlich auch anzuwenden indem die viel zu weitgehenden Rechte hinsichtlich Familiennachzug angepasst werden.

Problematisch scheint uns bei einer Anwendung, dass es sich um ein vereinfachtes Verfahren handelt und die betroffenen Personen nur rudimentär überprüft werden. Es besteht somit die Gefahr, dass, mangels eindeutiger Identifikation, Personen in die Schweiz gelangen, die ein Gefahr für Sicherheit und Ordnung darstellen. Ebenfalls gilt es zu beachten, die Anwendung der neuen Regelung zu einem erhöhten Personalbedarf bei den zuständigen Migrationsämtern führen könnte. Dies, weil mit Anpassung der Regelung zum Familiennachzug von Schutzbedürftigen das entsprechende Gesuch neu bei dem für sie zuständigen Migrationsamt einzureichen wäre

Wir beantragen somit, dass der Status S nur zurückhaltend angewandt wird und die Kantone und Städte vor Gewährung der Schutzbedürftigkeit konsultiert werden.

Kanton Zug

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 ersuchte die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK) um Stellungnahme zu einer Änderung des Asylgesetzes, wonach der Familiennachzug bei Schutzbedürftigen neu analog zum Familiennachzug bei vorläufig Aufgenommenen geregelt werden soll.

Die vorgesehene Änderung ist nachvollziehbar, da weder vorläufig Aufgenommene noch Schutzbedürftige die Flüchtlingseigenschaft erfüllen. Deshalb erscheint es uns grundsätzlich sinnvoll, die beiden Personengruppen in Bezug auf den Familiennachzug gleichzustellen und die entsprechenden Bestimmungen im Asylgesetz anzupassen. Dadurch fällt allerdings bei den kantonalen Migrationsbehörden ein Mehraufwand an, da die Zuständigkeit zur Prüfung der Gesuche um Familiennachzug nach der Gesetzesänderung bei den Kantonen und nicht mehr beim Bund liegen wird.

Nachdem der Bund gegenüber den Kantonen seine Beteiligung an den Verwaltungskosten für Asylsuchende und Schutzbedürftige (Verwaltungskostenpauschale gemäss Art. 91 Abs.

2bis Asylgesetz vom 26. Juni 1998; SR 142.31) mit Inkrafttreten der Neustrukturierung des Asylbereichs per 1. März 2019 halbiert hat, müsste bei einer erstmaligen Anwendung des Systems des vorübergehenden Schutzes eine Erhöhung der Pauschale geprüft werden.

Kanton Luzern

zur vorgeschlagenen neuen Regelung

Das Angleichen der Voraussetzungen für den Familiennachzug bei den Schutzbedürftigen (Status S) an jene der vorläufigen Aufnahme (Status F) macht Sinn. Wir können uns deshalb den Ausführungen im Bericht der Kommission des Ständerates anschliessen.

Es wäre auch zweckmässig, wenn der Status S angewendet würde, sobald die Zahl der Asylgesuche enorm steigt. Damit müssten die Gesuche nicht mit einem grossen Aufwand bearbeitet werden. Vielmehr könnten diese in Globo beurteilt werden.

Zur Anwendung des Status S

Bei einer Asylwelle wird die Routenwahl sich im Wesentlichen nach den geografischen Möglichkeiten und dem Widerstand auf dem Weg richten. Die geplante neue Regelung hat auf diesen Teil wenig bis gar keinen Einfluss.

Bei Asylgesuchen ist aber auch wesentlich, in welchem Staat mit den grössten Chancen auf eine positive Beurteilung zu rechnen ist. Eine Einführung des S-Status könnte erhebliche Folgen für die Einschätzung des Erfolges haben. Dieser Status würde sehr schnell ausgesprochen und die Personen würden damit sehr schnell auch eine gewisse Sicherheit bezüglich Aufenthalt erhalten.

□ Diese schnell geregelte Sicherheit könnte auf die Migrationswege und -ziele einen erheblichen Einfluss haben. Es ist nicht auszuschliessen, dass damit ein erheblicher "Pull-Effekt" verbunden ist.

Vor dem Entscheid, den Status S anzuwenden, ist deshalb sehr genau abzuwägen, welchen Einfluss dieser Entscheid hat. Allenfalls ist auch genau zu definieren, wann dieser Status nicht mehr erteilt wird. Dieser Entscheid dürfte mit sehr grossen Emotionen und politischen Diskussionen verbunden werden, da die Aufhebung einer komfortablen Situation immer schwierig ist.

Kanton Basel-Landschaft

Besten Dank für Ihre Aufforderung zur Stellungnahme in obiger Angelegenheit vom 29. Januar 2019. Seitens des AFMB Basel-Landschaft äussern wir uns wie folgt:

Die Angleichung der Bestimmungen über den Familiennachzug von Schutzbedürftigen an diejenigen von vorläufig Aufgenommenen erscheint uns als notwendig und sinnvoll. Die heutige Rechtslage gibt den Schutzbedürftigen einen unmittelbaren, uneingeschränkten Anspruch auf eine sofortige Zusammenführung mit ihren Familienangehörigen. Diese erhebliche Besserstellung gegenüber vorläufig Aufgenommenen (Wartefrist mindestens drei Jahre) ist nicht gerechtfertigt, schafft falsche Anreize und hat nebst anderem die Anwendung des Status "S" bislang verhindert.

Die Angleichung führt im Ergebnis dazu, dass eine Wartefrist von mindestens drei Jahren nach Gewährung des S-Status eingehalten werden muss. Zudem sind die weiteren Voraussetzungen des AIG zu erfüllen (keine Sozialhilfe/EL-Bezug, bedarfsgerechte Wohnung, landessprachliche Kenntnisse resp. die Bereitschaft zum Erwerb derselben).

Richtigerweise verweist die Vorlage darauf, dass die Anwendung der neuen Bestimmungen zu einem erhöhten Personalbedarf bei den kantonalen Migrationsämtern führen könnte. Dies, weil die Familiennachzugsgesuche "S" beim Kanton einzureichen, dort vorzuprüfen und mit einem Bericht dem SEM weiterzuleiten sind. Dieses Prozedere entspricht dem bewährten Vorgehen beim Familiennachzug "F" und ist mit entsprechendem Aufwand verbunden. Dem Bund entstehen demgegenüber keine zusätzlichen Kosten.

Das AFMB unterstützt die Neuregelung in der vorgeschlagenen Form.

Stadt Thun

Wir begrüssen eine Gleichstellung der Schutzbedürftigen gegenüber den Vorläufig Aufgenommenen und haben gegen die geplanten Änderungen keine Einwände.

Ob die geplante Änderung tatsächlich einen Einfluss auf die vermehrte Anwendung des Schutzsystems hat, bleibt dahingestellt.

Kanton Solothurn

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 hat die Kommissionspräsidentin der Staatspolitischen Kommission des Ständerats, Pascale Bruderer, unter anderem den Kanton Solothurn zur Vernehmlassung betreffend titelerwähnter Thematik eingeladen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns im Rahmen eines Mitberichts hierzu äussern zu können und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Allgemeines

Ausgehend von der Entstehungsgeschichte dieser Vorlage soll die unkomplizierte Anwendung des Schutzstatus (S) auf Kriegsvertriebene geeignet sein, den Ankommenden rasch Schutz zu bieten und gleichzeitig das schweizerische Asylsystem zu entlasten. Der Familiennachzug von Schutzbedürftigen soll neu wie bei vorläufig Aufgenommenen, erst nach drei Jahren unter den gleichen Bedingungen zugelassen werden. Die bisherige Regelung des gleichzeitigen Familiennachzugs bei der Erstzulassung von Schutzbedürftigen verhinderte faktisch die Anwendung in der Praxis. Durch die geplante Änderung soll der Schutzstatus zukünftig bei Kriegen mit Massenflucht durch den Bundesrat angewandt werden können.

Die Stossrichtung in der vorliegenden Vernehmlassung «Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene» kann im Grundanliegen nachvollzogen werden. Gleichzeitig nehmen wir jedoch die Gelegenheit wahr, Bedenken zu nennen, welche in der späteren Rechtsanwendung zur Sinnentfremdung führen könnten. Daher betrachten wir die vorgeschlagene Änderung als nicht opportun.

Bedenken

Für einen zukünftigen Familiennachzug von Personen mit S-Status (Art. 71 Abs. 1 und 1a AsylG), wird aufgrund des vielfältigen Prüfkatalogs, dasselbe aufwändige Verfahren wie für

vorläufig Aufgenommene vorgesehen. Dies läuft dem Grundgedanken zuwider, die Zulassung von Schutzbedürftigen, aufgrund eines Kriegsgeschehens schnell und unkompliziert zu ermöglichen. Ausserdem werden dadurch die Schutzbedürftigen, welche zuvor im «einfachen Verfahren» zugelassen wurden, in ihrem S-Status gestärkt, ohne je ein ähnlich «strenge» Prüfverfahren durchlaufen zu haben.

Es wird zudem damit zu rechnen sein, dass in der Praxis ausländische Personen, welche im S-Status zugelassenen wurden, nach der Ankunft in der Schweiz ein Asylverfahren (N-Status) eröffnen werden. Diese Vermutung wird im Bericht mit dem Hinweis indirekt bestätigt, dass die «jüngsten Erfahrungen mit den Konflikten in Syrien oder Afghanistan zeigen, dass ein Ende oftmals kaum absehbar ist bzw. die Konflikte sehr lange dauern können». Damit müssen viele Doppelverfahren (vom S- zum N-Status) erwartet werden, welche der gewünschten Entlastung der Asylbehörden ebenfalls zuwiderlaufen werden.

Der vorliegende Entwurf mit dem Lösungsansatz, Verschiebung des Familiennachzugs um drei Jahre, erweckt zusammengefasst den Anschein einer guten Lösung. Die Vermischung der beiden Verfahren, «einfach» (Zulassung zum S-Status) und «aufwändig» (spätere Zulassung zum Familiennachzug) sowie das Nichtverhindernkönnen von Doppelverfahren (von S- in N-Status), entwerten jedoch den Inhalt des Lösungsansatzes.

Wir laden Sie ein, unsere Bedenken zu berücksichtigen und danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Canton de Vaud

Le SPOP n'est pas favorable à l'avant-projet de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, qui entend restreindre drastiquement le droit au regroupement familial des « personnes à protéger » (livret S), en leur imposant les mêmes contraintes en la matière que celles qui régissent le regroupement familial des personnes admises provisoire (livret F), notamment celle de devoir attendre trois ans avant de pouvoir faire venir leur famille en Suisse.

L'octroi du statut de « personnes à protéger » (livret S) est un dispositif particulier dont la finalité est en principe de permettre à l'administration de pouvoir faire face à un afflux massif de requérants d'asile. Si le recours à cet instrument peut se justifier pour gérer à court terme une situation exceptionnelle et éviter l'engorgement du système de l'asile en suspendant temporairement l'examen des demandes d'asile déposées par certaines catégories de requérants d'asile, son utilisation dans le cadre de la gestion courante des demandes d'asile en Suisse ne nous semble pas pertinente. En effet, un examen individuel et approfondi des demandes d'asile est essentiel pour garantir un traitement équitable et éclairé des demandes d'asile et statuer en toute connaissance de cause sur la légitimité des demandes de protection déposées en Suisse.

Le SPOP s'interroge également quant à l'opportunité d'adopter un tel projet, alors que la réforme du système de l'asile visant à accélérer les procédures vient à peine d'entrer en vigueur depuis le 1er mars 2019, et que le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse connaît une forte décreue depuis maintenant près de 2 ans. Il rappelle par ailleurs que la suspension de l'examen des demandes d'asile individuelles peut nuire à l'identification de per-

sonnes ayant commis un crime selon le droit pénal international, et ainsi indirectement représenter un risque pour la sécurité de notre pays.

L'avant-projet proposé semble également aller à l'encontre de l'effet utile recherché par l'octroi de la protection provisoire. En effet, l'objectif initialement poursuivi par l'instauration de cette mesure était de suspendre l'examen des procédures individuelles de demandes en reconnaissance de la qualité de réfugié, et d'inciter les détenteurs de permis S à accepter une telle suspension par l'octroi de droits identiques à ceux dont bénéficient les réfugiés reconnus en Suisse, notamment en matière de regroupement familial. Si, à l'avenir, ces personnes devaient se voir imposer des conditions de regroupement familial plus strictes, nous pensons qu'elles seront fortement incitées à engager des procédures juridiques individuelles pour tenter de faire reconnaître leur droit au respect de leur vie privée et familiale, ce qui pourrait conduire à un engorgement de l'administration et des tribunaux, c'est-à-dire exactement la conséquence que l'on entendait prévenir par l'octroi de de la protection provisoire.

Le SPOP déplore aussi que la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation engendrera une hausse importante des besoins en personnel pour les autorités migratoires cantonales, les demandes de regroupement familial des personnes à protéger devant désormais être déposées auprès d'elles, et instruites par elles, avant d'être transmises au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) accompagnées de leur préavis précisant si les conditions du regroupement familial sont remplies.

L'avant-projet proposé nous paraît enfin critiquable d'un point de vue humanitaire. En effet, si les conditions d'application de la protection provisoire devaient un jour être réunies, par exemple consécutivement à l'arrivée massive de requérants d'asile fuyant un conflit armé ayant éclaté dans un Etat proche de la Suisse, il serait dans de telles conditions guère défendable d'imposer à des familles victimes d'un conflit armé et séparées par la fuite qu'elles attendent au minimum trois ans avant de pouvoir demander à être à nouveau réunies.

Kanton Uri

Die von Ständerat Philipp Müller am 2. März 2016 eingereichte parlamentarische Initiative fordert, dass die rechtlichen Grundlagen so zu ändern sind, dass der Familiennachzug von Schutzbedürftigen (S-Status) gemäss Artikel 4 des Asylgesetzes gleich geregelt wird wie bei vorläufig aufgenommenen Personen (VA). VA dürfen ihre Angehörigen frühestens nach drei Jahren nachziehen. Personen mit S-Status haben hingegen Anspruch auf Familienzusammenführung wie anerkannte Flüchtlinge mit Asylstatus.

Die Anzahl der Kriegsvertriebenen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Hingegen, argumentiert der Initiant, stellen Flüchtlinge gemäss der Definition der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 nur noch einen kleinen Teil der Asylsuchenden in der Schweiz.

Die unkomplizierte Anwendung des Schutzstatus auf Kriegsvertriebene ist geeignet, den Ankommenden rasch vorübergehenden Schutz zu bieten und gleichzeitig das schweizerische Asylsystem zu entlasten, weil Asylgesuche von Schutzbedürftigen nicht aufwendig und individuell geprüft werden müssen.

Bis anhin hat die Schweiz auch erhöhte Gesuchszahlen stets in den Regelstrukturen bewältigen können, weshalb dieses Schutzsystem nie angewendet wurde.

Die SPK's haben sich der Analyse des Initianten angeschlossen, dass die Rechtsgrundlage des S-Status Mängel aufweist und mit Blick auf den Familiennachzug revidiert werden soll. Die Regelung des Familiennachzugs soll nicht länger Grund dafür sein, dass in der Praxis keine Aufnahme unter dem Titel von Schutzbedürftigkeit erfolgt.

Die Kommission hat diesem Entwurf am 21. Januar 2019 mit 6 zu 1 Stimmen bei 1 Erhaltung zugestimmt.

Die Betroffenen dürfen erst 3 Jahre nach Gewährung des S-Status einen Antrag für die Zusammenführung der Familie beantragen. Zudem wird die Zusammenführung davon abhängig gemacht, dass im Sinne des neuen Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) die Familie keine Sozialhilfe und keine Ergänzungsleistungen bezieht und dass sie über eine bedarfsgerechte Wohnung verfügt.

Der Migrationsbehörde Uri unterstützt die Anpassung des Asylgesetzes, welche eine Gleichstellung von Schutzbedürftigen und vorläufig Aufgenommenen beim Familiennachzug vorsieht.

Kanton Aargau

1. Allgemeine Bemerkungen

Der Schutzbedürftigen-Status wurde mit der Totalrevision des Asylgesetzes von 1998 in das geltende Recht aufgenommen. Wie im erläuternden Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 21. Januar 2019 (nachfolgend: erläuternder Bericht) erwähnt, geschah dies vor dem Hintergrund des grossen Zustroms an schutzsuchenden Personen, die vor den bewaffneten Konflikten im ehemaligen Jugoslawien flohen. Der Gesetzgeber beabsichtigte damit, kurzfristig auf einen ausserordentlich grossen Zustrom, welcher die Kapazität des schweizerischen Asylsystems überfordern könnte, reagieren zu können. Die im Schutzbedürftigen-Status dafür vorgesehene Lösung besteht darin, das eigentliche Asylverfahren mit Gewährung des vorübergehenden Schutzes zu sistieren und erst nach dessen Aufhebung bzw. auf Antrag der Betroffenen nach frühestens fünf Jahren fortzusetzen. Diese aus damaliger Sicht sinnvolle Ausgestaltung des Schutzbedürftigen-Status widerspricht den heutigen Zielen der mit der Neustrukturierung per 1. März 2019 eingeführten, beschleunigten Asylverfahren sowie der Integrationsagenda Schweiz (für Schutzbedürftige wird frühestens mit Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nach fünf Jahren Schutzgewährung eine Integrationspauschale ausgerichtet). Das Amt für Migration und Integration Kanton Aargau (MIKA) erachtet es deshalb nicht als erstrebenswert, die Anwendung des vorübergehenden Schutzes nach geltendem Recht zu forcieren. Vielmehr regt er an, den Schutzbedürftigen-Status generell auf seine Vereinbarkeit mit dem heutigen System zu überprüfen.

2. Zur vorgeschlagenen Änderung von Art. 71 Abs. 1 und 1a AsylG

Unter Vorbehalt der einleitenden Bemerkungen begrüsst das MIKA die mit der Teilrevision beabsichtigte Harmonisierung beim Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen. Im Kontext der erst kürzlich in Kraft getretenen Änderungen von Art. 85a des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) und Art. 61 des Asylgesetzes (AsylG; Ablösung der Bewilligungspflicht durch die kostenlose Meldepflicht für eine Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen mit Asylstatus) führt die vorgeschlagene Lösung allerdings faktisch nicht zu ei-

ner Gleichstellung, sondern zu einer Benachteiligung der Schutzbedürftigen. Nebst der dreijährigen Wartefrist und anderen Bedingungen soll der Familiennachzug bei Schutzbedürftigen ebenso wie bei vorläufig Aufgenommenen an die Voraussetzung der Sozialhilfeunabhängigkeit gebunden werden. Eine solche setzt jedoch voraus, dass die betroffene Person mit einer Erwerbstätigkeit selbst für ihren Lebensunterhalt aufkommen kann. Während vorläufig Aufgenommene in Bezug auf die Erwerbstätigkeit nur noch der vorteilhafteren Meldepflicht unterliegen, sind jedoch Schutzbedürftige weiterhin dem restriktiveren Bewilligungsverfahren unterstellt (Art. 53 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE]). Dazu kommt, dass die Integrationsförderung von vorläufig Aufgenommenen mit dem Entscheid über die vorläufige Aufnahme beginnt, wogegen die Integrationspauschale für Schutzbedürftige erst nach fünf Jahren Schutzgewährung ausgerichtet wird (Art. 58 AIG i.V.m. Art. 74 AsylG). Damit haben die Schutzbedürftigen erheblich schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit auch darauf, die geforderte Sozialhilfeunabhängigkeit zu erreichen. Eine tatsächliche Gleichstellung würde eine entsprechende Anpassung von Art. 58 und 85a AIG erfordern.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen (Ziff. 4 des erläuternden Berichts)

Gemäss erläuterndem Bericht ist vorgesehen, dass die Familiennachzugsgesuche von Schutzbedürftigen bei den Kantonen eingereicht werden müssen. Die Kantone müssten alle Gesuchsunterlagen zusammentragen und überprüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Anschliessend müssten sie eine entsprechende Stellungnahme verfassen und diese zusammen mit dem Gesuch ans Staatssekretariat für Migration (SEM) übermitteln. Dieses entscheidet in der Sache jedoch in alleiniger Kompetenz.

Dieses heute bereits bei den Familiennachzugsgesuchen von vorläufig Aufgenommenen angewendete Verfahren ist sehr unbefriedigend. Die Kantone haben in einem Verfahren, das in alleiniger Zuständigkeit des Bundes liegt, zwar den vollen Prüfungsaufwand, jedoch keinerlei Entscheidkompetenz. Dazu kommt, dass die Kantone dafür weder Gebühren erheben dürfen noch vom Bund für den entsprechenden Aufwand entschädigt werden. Die vorgeschlagene Lösung führt je nach Fallzahlen nicht nur zu einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand bei den Kantonen, sondern ist auch aus prozessökonomischer Sicht abzulehnen. Nachdem bereits die letzten Gesetzesrevisionen (AIG) als auch die bevorstehenden Änderungen (Ablösung der Ausländerausweise in Papierform durch Ausweise im Kreditkartenformat) zu einem erheblichen Mehraufwand bei den Kantonen führen sowie unter Berücksichtigung, dass die Verwaltungskostenpauschale des Bundes im Asylbereich erst kürzlich halbiert wurde, spricht sich das MIKA klar gegen das beabsichtigte Verfahren aus. Wir schlagen stattdessen vor, dass die gesamte Gesuchsprüfung des Familiennachzugs sowohl bei den Schutzbedürftigen als auch in Abänderung des heutigen Verfahrens bei den vorläufig Aufgenommenen mit entsprechender Verordnungsanpassung allein durch den Bund durchgeführt wird. Sollte dennoch am beabsichtigten Verfahren festgehalten werden, müsste den Kantonen in beiden Verfahren der entsprechende Aufwand finanziell angemessen entschädigt werden.

Kanton Bern

Der Status der Schutzbedürftigen ist in der Totalrevision des Asylgesetzes 1999 aufgenommen worden. Dieser Teil der Totalrevision war geprägt von den Erfahrungen aus den Kriegen in Bosnien und Kosovo. Seit der Einführung 1999 hat der Bundesrat in 19 Jahren nie

einen Grundsatzentscheid im Sinne von Art. 66 AsylG gefällt, um eine Gruppe zu bestimmen, die den Status der Schutzbedürftigkeit erhalten würde. Dies wohlgerne in einem Zeitraum, der geprägt war von Kriegen in Irak, Afghanistan und Syrien, vom arabischen Frühling, vom Konflikt in Eritrea und insbesondere vom massiven Anstieg der Asylgesuche in den Jahren 2014 und 2015.

Die Annahme der parlamentarischen Initiative, wonach der Status der Schutzbedürftigen allein wegen der Regelung des Familiennachzugs nicht angewendet worden sei, kann das Amt für Migration und Personenstand (MIP) nicht nachvollziehen. Der Vorentwurf und erläuternde Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates führt vielmehr zahlreiche verfahrensrechtliche Bestimmungen auf, die den Bundesrat vermutlich von der Anwendung des Status der Schutzbedürftigen hat absehen lassen: Der Bericht nennt explizit die Ausrichtung der Schutzbedürftigenregelung auf eine vorübergehende Dauer (Ziff. 2.1). In der Realität hat sich aber erwiesen, dass die Beurteilung der voraussichtlichen Dauer eines bewaffneten Konflikts schwierig ist. Weiter verweist der Bericht auf die Möglichkeit, nach Aufhebung der Schutzbedürftigkeit auf das sistierte Asylverfahren zurückzukommen (Art. 69 Abs. 3 und 4 AsylG) oder dass die Betroffenen auch nach Erlangung eines Rechtsanspruchs auf eine Aufenthaltsbewilligung an ihrem Gesuch um Feststellung der Flüchtlingseigenschaft festhalten können (Art. 70 AsylG). Die Schutzbedürftigkeit kann zwar während der Krisensituation dazu beitragen, verfahrensrechtlich rasch handeln zu können, bringt jedoch später einen Mehraufwand im Asylverfahren mit sich (vgl. Ziff. 2.1, Seite 5 des Berichts).

Erschwerend kommt hinzu, dass diese verfahrensrechtlichen Bestimmungen nicht auf das beschleunigte Asylverfahren ausgerichtet sind, das am 1. März 2019 in Kraft getreten ist.

Der Bericht führt weiter aus, dass „die Schweiz bis anhin auch erhöhte Gesuchszahlen stets in den Regelstrukturen hat bewältigen können, weshalb dieses Schutzsystem nie angewendet wurde“. Dies trifft insbesondere auf die Jahre 2014 und 2015 zu. Dem MIP fehlt eine Aussage darüber, weshalb die vorliegende Änderung künftig eine ähnliche Situation wie in den Jahren 2014 und 2015 besser bewältigen lassen würde.

Vor diesem Hintergrund empfehle ich der VKM, dem Bundesrat zu beantragen, nicht auf das Geschäft einzutreten.

Soweit die hier aufgeworfenen Fragen nicht vertieft geklärt werden, empfehle ich dem VKM für den Fall des Eintretens die Ablehnung zu beantragen.

Ich weise darauf hin, dass dies die Haltung von uns als Fachamt ist. Die offizielle Stellungnahme der Regierung steht noch aus und kann allenfalls davon abweichen.

Canton de Neuchâtel

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation citée en rubrique.

Lors des conflits en ex-Yougoslavie, dans les années 1990, la Suisse avait fait face à un afflux massif de personnes en quête de protection internationale. Beaucoup d'entre elles ne remplissaient pas les conditions de reconnaissance du statut de réfugié. Pourtant, le droit international, pas plus que la conscience humanitaire n'autorisait à les renvoyer dans leur pays. Le Conseil fédéral constatait ainsi, dans son message concernant la révision totale de

la loi sur l'asile (1995), qu'un nombre croissant de personnes demandaient l'asile en Suisse sans être réfugiées au sens de la Convention de Genève ou de la LAsi, mais en tant que personnes à protéger ou réfugiés de la violence. Pour éviter le risque d'engorgement du système qu'engendrerait l'examen individuel des demandes d'asile en cas d'afflux importants, le législateur a ainsi introduit, dans la loi totalement révisée sur l'asile (1998), un régime de protection provisoire. Plus souple, ce régime devait permettre d'accorder provisoirement une protection à des groupes de personnes relativement importants, sans avoir à procéder à un examen individuel des demandes d'asile.

Jusqu'à ce jour, la Suisse a toutefois toujours su gérer les nombres importants de demandes d'asile dans le cadre des procédures ordinaires et la protection temporaire n'a jamais été appliquée.

La Commission des institutions politiques du Conseil des États propose aujourd'hui de modifier le statut des personnes à protéger (livret S) de telle sorte que ces personnes se voient imposer un délai d'attente de trois ans avant de pouvoir déposer une demande de regroupement familial, au même titre que les personnes admises à titre provisoire (livret F). Cette proposition est motivée par le souci de ne pas surcharger le système suisse en matière d'asile avec un nombre important de procédures d'asile individuelles.

Si la protection temporaire semble être un instrument adéquat pour répondre rapidement, du point de vue de la procédure, à une situation de crise aiguë, elle est également susceptible de générer, à long terme, une charge supplémentaire du système d'asile. En effet, il n'est pas exclu que, dans le cadre de la protection temporaire, les personnes concernées lancent ultérieurement une procédure en première ou en deuxième instance pour demander la reconnaissance de leur statut de réfugiés ou l'octroi d'asile. Selon le droit en vigueur, les personnes au bénéfice d'une décision de protection temporaire entrée en force peuvent, après cinq ans, demander la réouverture de la procédure concernant leur demande d'octroi d'asile. C'est sans doute essentiellement pour ces raisons que le Conseil fédéral n'a jamais décidé d'accorder la protection provisoire à des groupes de personnes à protéger conformément à l'article 4 LAsi. Les droits élargis en matière de regroupement familial pour les personnes bénéficiant d'une protection provisoire (livret S) ne représentent que des « inconvénients » dérivés et ne sauraient à eux seuls être invoqués comme la cause d'une surcharge potentielle du système de l'asile en Suisse. On notera en outre qu'à l'époque où la notion de protection provisoire a été introduite dans la loi, la Suisse n'avait pas encore adhéré aux accords de Dublin et que depuis le système de l'asile en Suisse a fait l'objet d'une révision fondamentale, entrée en vigueur le 1er mars dernier.

En conclusion, nous ne sommes pas favorables à la modification de la loi sur l'asile telle que proposée par votre Commission.

Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM)

Bern, 23. April 2019 / MS/sutt

Commission des institutions politiques
du Conseil des Etats (CIP-E)
3003 Berne

Par courrier électronique :
spk.cip@parl.admin.ch

Paudex, le 15 avril 2019
PGB

Procédure de consultation : Initiative parlementaire 16.403 – Regroupement familial, même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire

Madame, Monsieur,

Nous avons pris connaissance du projet de modification de la loi sur l'asile, conformément à l'initiative parlementaire mentionnée en titre. Par la présente, nous souhaitons vous faire part de notre position.

La notion de «personne à protéger» (livret S) a été introduite en 1998 suite à la guerre dans les Balkans, afin d'alléger la charge que représentent les procédures normales en cas d'afflux massif de demandeurs d'asile. Mais le statut de personne à protéger, tel qu'il est inscrit aujourd'hui dans la loi sur l'asile, donne des droits assez larges en matière de regroupement familial, davantage que pour les «personnes admises provisoirement» (livret F). Pour cette raison, le Conseil fédéral renonce à délivrer des livret S, alors même que cela permettrait d'alléger les procédures d'asile régulières.

Pour corriger cette situation, il est proposé de modifier la loi sur l'asile afin d'harmoniser le droit au regroupement familial des personnes à protéger et celui des personnes admises provisoirement. Les personnes à protéger se verraient imposer, tout comme les personnes admises provisoirement, un délai d'attente de trois ans avant de pouvoir déposer une demande de regroupement familial.

Cette modification ne semble pas contestée, sinon par une minorité des deux commissions parlementaires qui craignent qu'on ne rende plus difficile l'intégration des personnes concernées. Or l'accueil à titre temporaire de personnes fuyant un conflit n'a pas pour finalité de faciliter leur intégration en Suisse.

En conclusion, nous n'avons aucune objection à l'égard de la modification proposée, qui contribue à faciliter l'accueil temporaire de certaines personnes tout en préservant, en parallèle, le véritable sens du droit d'asile.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre position et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

Centre Patronal



Pierre-Gabriel Bieri

SAH Region Basel
SAH Bern
OSEO Fribourg
OSEO Glarose
SOS Thurg.
SAH Schaffhausen
OSEO Soloth.
OSEO St. Gall.
SAH Zentralschweiz
SAH Zürich

16.403 s Pa.Iv Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene

Vernehmlassungsantwort

Bern, 26. April 2019

Inhalt

| | | |
|----------|---|----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Das Wichtigste in Kürze..... | 4 |
| 3 | Grundzüge und Prämissen der Vorlage | 5 |
| 3.1 | Anteil der anerkannten Flüchtlinge ist stabil..... | 5 |
| 3.2 | Bürgerkriegsflüchtlinge als GFK-Flüchtlinge | 5 |
| 3.3 | Familiennachzug ist kein Anwendungshindernis..... | 5 |
| 3.4 | Prüfung der Flüchtlingseigenschaft..... | 5 |
| 3.5 | «Relativ kurze Dauer» der schweren allgemeinen Gefährdung | 6 |
| 4 | Achtung des Familienlebens und Kindwohl | 6 |
| 5 | Schutzstatus S ist realitätsfremd | 7 |
| 5.2 | Integration | 7 |
| 5.3 | Position des SAHs zum Schutzstatus S | 8 |

1 Einleitung

Der Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative zur Revision des Status der Schutzbedürftigkeit (S-Status) vom 21. Januar 2019 schlägt vor, das Asylgesetz so zu ändern, dass Personen mit dem S-Status ihre Familien nach den gleichen Regeln nachziehen können wie vorläufig aufgenommene Ausländer und Ausländerinnen (F-Status).

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk SAH möchte die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gerne nutzen und bedankt sich dafür.

Der Status der Schutzbedürftigkeit war in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand der parlamentarischen Beratungen. Diverse Vorstösse zielten darauf ab, den S-Status für bestimmte Gruppen von Personen anzuwenden und ihnen vorübergehend Schutz zu gewähren. Allerdings machte der Bundesrat von dieser Möglichkeit bisher noch keinen Gebrauch.

Der Bundesrat prüfte in Erfüllung von drei Postulaten, die die vorläufige Aufnahme und die Gewährung des vorübergehenden Schutzes betrafen¹, Sinn und Zweck des S-Status. Er kam in seiner Analyse zum Schluss, dass die Anwendung des S-Status «mit gewichtigen Nachteilen verbunden ist», und konstatierte: «Es stellt sich hier jedoch die Frage, ob Anpassungen an einem bis zum jetzigen Zeitpunkt nie zur Anwendung gelangten Status sinnvoll erscheinen.» Der Bundesrat formulierte grundlegende Fragen zum Status-S und meinte, «die Abschaffung dieser Regelung ist zu prüfen, wenn gleichzeitig Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme umgesetzt werden.»² Solche Anpassungen hat das Parlament mit Annahme der Motion 18.3002 (SPK-S. Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme) beschlossen, sie werden derzeit umgesetzt. Nichtsdestotrotz sieht die SPK-S einen Handlungsbedarf zur punktuellen Revision des S-Status, wie sie im erläuternden Bericht zum Vorentwurf darlegt – ganz im Gegensatz zum Bundesrat, der dazu in seinem Prüfbericht feststellt: «Zudem können die grundlegenden Probleme durch punktuelle Änderungen nicht behoben werden. So ist beispielsweise eine Sistierung des Asylverfahrens in offensichtlichen Fällen nicht möglich, und das Asylverfahren muss nach Aufhebung des vorübergehenden Schutzes immer weitergeführt werden können.»

¹ 11.3954 (Hodgers. Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme), 13.3844 (Romano. Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit), 14.3008 (SPK-N. Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit).

² Bundesrat, Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen, 12. Oktober 2016.

2 Das Wichtigste in Kürze

Das SAH lehnt die vorgeschlagene Anpassung der Familiennachzugsregeln für Personen mit vorübergehendem Schutzstatus in der Schweiz ab. Das SAH ist der Meinung, dass der Status S abgeschafft und der Familiennachzug generell vereinfacht werden muss.

Die Hürden für den **Familiennachzug** für vorläufig Aufgenommen sind zu hoch. Die dreijährige Wartefrist ab Statusgewährung ist nicht gerechtfertigt. Die betroffenen Personen haben meistens keine Möglichkeit, ihr Familienleben an einem anderen Ort zu leben. Auch die Voraussetzungen einer bedarfsgerechten Wohnung und der Sozialhilfeunabhängigkeit sind aus Sicht des SAHs eine nicht gerechtfertigte, unverhältnismässige Einschränkung des Rechts auf ein Familienleben.

Die Erfahrung zeigt, dass die Einschränkung des Familiennachzugs integrationshemmend wirkt. Dies steht im Widerspruch zum Interesse der Schweizer Gesellschaft, dass sich die betroffenen Menschen sozial und wirtschaftlich integrieren.

Zum Glück kam der **Status S** bislang nicht zur Anwendung. Der Status S ist realitätsfremd und in der Praxis nicht relevant. Eine punktuelle Anpassung ist daher weder sinnvoll noch nötig.

Der Status S ist teuer, unnötig kompliziert, löst keine Probleme und würde bei der Anwendung auf Flüchtlinge sehr häufig zu einer langfristigen rechtlichen Schlechterstellung von Personen führen, die eigentlich als Flüchtlinge anerkannt würden und Asyl erhalten müssten. Der Status ist integrationsfeindlich und schafft damit vor allem auf kantonaler Ebene erhebliche Schwierigkeiten.

Das SAH hält eine Anpassung der Regelung des Familiennachzugs für Personen mit Schutzstatus S aufgrund der Irrelevanz des Status weder für nötig noch für sinnvoll. Das SAH ist der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Anpassungen der Voraussetzungen für den Familiennachzug nicht mit dem Recht auf Familienleben sowie dem Kindeswohl vereinbar sind.

3 Grundzüge und Prämissen der Vorlage

Die parlamentarische Initiative und der Vorentwurf der SPK gehen aus Sicht des SAHs von falschen Prämissen aus und leiten daraus einen Handlungsbedarf ab, der gar nicht besteht. Der erläuternde Bericht offenbart dies an verschiedenen Stellen.

3.1 Anteil der anerkannten Flüchtlinge ist stabil

In der Begründung der am 2. März 2016 eingereichten parlamentarischen Initiative stellt der Initiant fest, dass Flüchtlinge gemäss der Definition in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 (GFK) nur noch einen Teil der Asylsuchenden in der Schweiz ausmachen würden, der Anteil Asylgewährungen sei demnach gesunken. Diese Feststellung vermittelt einen falschen Eindruck. Der Anteil Asylgewährungen ist im Jahr 2014 stark angestiegen und hat sich seither auf einem stabilen Wert eingependelt. Die sogenannte Anerkennungsquote liegt 2018 mit 25.9% auf dem fast identischen Niveau wie 2015 (25.1%).

3.2 Bürgerkriegsflüchtlinge als GFK-Flüchtlinge

Der erläuternde Bericht suggeriert, dass es sich bei Geflüchteten aus Bürgerkriegsländern nicht um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention handelt. Die Konvention schliesst jedoch Krieg als Fluchtgrund nicht aus. Laut UNHCR ist ein Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, wer vor willkürlicher Gewalt flieht, vor der ihn sein Staat nicht schützen kann.

3.3 Familiennachzug ist kein Anwendungshindernis

Der erläuternde Bericht führt zur Begründung der beabsichtigten Anpassungen aus: «Erst die Angleichung der Regelung des Familiennachzugs für Schutzbedürftige und vorläufig Aufgenommene erlaubt es, den S-Status überhaupt anzuwenden.» Dabei handelt es sich um eine haltlose Behauptung, welche im erläuternden Bericht als Tatsache dargestellt wird. Dies ist aus Sicht des SAHs problematisch. Es gibt keine Hinweise darauf, dass der S-Status aufgrund der Regelung zum Familiennachzug bislang nie angewendet wurde.

3.4 Prüfung der Flüchtlingseigenschaft

Weiter findet sich im erläuternden Bericht folgende Passage: «Die Regelung des Familiennachzugs soll nicht länger Grund dafür sein, dass in der Praxis keine Aufnahme von Schutzbedürftigen erfolgt, deren Asylgesuche nicht aufwendig und individuell geprüft werden müssen.» Dies trifft zwar für den Moment der Erteilung des S-Status zu. Aber: «Die betroffenen Personen können eine Wiederaufnahme des Verfahrens um Anerkennung als Flüchtling nach frühestens fünf Jahren verlangen (Art. 70 AsylG).

Der Zeitpunkt der Überlastung wird somit lediglich zeitlich verschoben auf den Moment, in dem der vorübergehende Schutz aufgehoben wird. Es resultiert folglich keine reale Entlastung auf Dauer. Dies bestätigt denn auch der erläuternde Bericht der SPK und entkräftet damit die eigene Argumentation: «Dies zeigt, dass die Schutzbedürftigenregelung zwar ein geeignetes Instrument ist, um in einer akuten Krisensituation in verfahrensrechtlicher Hinsicht rasch handeln zu können, jedoch als langfristige Folge einen Mehraufwand im Asylverfahren mit sich bringen kann.»

3.5 «Relativ kurze Dauer» der schweren allgemeinen Gefährdung

Gemäss dem erläuternden Bericht wird für die vorübergehende Schutzgewährung davon ausgegangen, dass die schwere allgemeine Gefährdung von relativ kurzer Dauer ist. Es ist unklar, was unter einer relativ kurzen Dauer verstanden wird, die Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme zeigen jedoch deutlich, dass die Dauer von Konflikten in der Realität kaum je unter die Kategorie der „relativ kurzen“ Dauer fallen und die betroffenen Personen langfristig in der Schweiz bleiben.

4 Achtung des Familienlebens und Kindeswohl

Das in der Schweizerischen Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschriebene **Recht auf Achtung des Familienlebens** bildet die Grundlage für den Familiennachzug.

Gemäss diesem Recht, welches für alle Staatsorgane verbindlich und allen Personen unabhängig von ihrer Herkunft zusteht, muss es einer Person möglich sein, die persönlichen Kontakte zu ihren (Kern-)Familienmitgliedern zu pflegen und nicht von ihnen getrennt zu sein oder zu werden. Das Recht auf Achtung des Familienlebens darf eingeschränkt werden, sofern eine gesetzliche Grundlage und ein zulässiges öffentliches Interesse besteht. Die Einschränkung des Familiennachzugs für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme wird von verschiedenen Seiten immer wieder als mit diesen menschenrechtlichen Vorgaben unvereinbar kritisiert.

Das SAH kritisiert die restriktive Regelung für den Familiennachzug im Zusammenhang mit vorläufig aufgenommenen Personen seit Jahren. Die dreijährige Wartefrist sowie die weiteren Voraussetzungen (geeignete Wohnung und Sozialhilfeunabhängigkeit) für den Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen sind nicht gerechtfertigt und nicht verhältnismässig, und die Betroffenen können ihr Familienleben nicht anderswo leben.

Die Schweiz ist weiter an Art. 3 KRK gebunden, nach dem bei sämtlichen Massnahmen, die Kinder betreffen, das **Kindeswohl als vorrangig** zu beachten ist. Des Weiteren ist die Schweiz an Art. 18 KRK gebunden, wonach die Vertragsstaaten sich nach besten Kräften bemühen, die Anerkennung des Grundsatzes sicherzustellen, dass beide Elternteile gemeinsam für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich sind.

Dass die Familie zusammenleben kann, ist eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration in der Schweiz.

5 Schutzstatus S ist realitätsfremd

5.1 Integration

Vorübergehender Schutz ist grundsätzlich rückkehrorientiert (vgl. Art. 67 AsylG), was den betroffenen Personen die Integration erschwert, da der Schwerpunkt darauf gelegt wird, die Reintegrationsfähigkeit zu erhalten. Zudem befinden sich die betroffenen Personen in einer Unsicherheit über die Dauer ihres Aufenthaltes, was für vulnerable Personen eine zusätzliche Belastung darstellen kann. Es besteht aber immerhin die Möglichkeit, die Flüchtlingseigenschaft nach Beendigung des vorübergehenden Schutzes zu prüfen.

Wie die Erfahrungen mit der vorläufigen Aufnahme zeigen, ist davon auszugehen, dass ein Grossteil der Personen, denen ein vorübergehender Schutz gewährt wird, langfristig in der Schweiz bleiben wird. Entsprechend ist es im Interesse der Schweizer Gesellschaft, ihnen eine rasche und nachhaltige Integration und Teilhabe zu ermöglichen.

Bei den vorläufig aufgenommenen Personen hat sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein Aufenthalt ohne Integrationsmöglichkeit sich negativ unter anderem in wirtschaftlicher Hinsicht auswirkt. Der Status S ist integrationsfeindlich und basiert auf unrealistischen Annahmen bezüglich einer möglichen Rückkehr. Nach einer Studie von UNHCR Schweiz³ wirkt sich ein besserer Status sehr deutlich positiv auf die langfristige Integration in den Arbeitsmarkt aus.

³ UNHCR, Studie zur Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz, Dezember 2014.

5.2 Position des SAHs zum Schutzstatus S

Der Schutzstatus S ist aus Sicht des SAHs aus folgenden Gründen gänzlich abzuschaffen:

- Die Einfachheit der Schutzgewährung ist eine Fehlannahme. Es müsste genau geprüft werden, welche Gruppe, einen solchen Schutzstatus gewährt erhält und wie sie abzugrenzen wäre, dies ist extrem komplex und gar nicht einfach.
- Der Schutzstatus S existiert nur auf Papier. Es fehlt jegliche praktische Erfahrung mit dem Status. Der Status S wurde noch nie angewandt, aber schon in unzähligen Revisionen geändert. Aus rechtlicher Sicht fügt sich das dadurch entstandene Konstrukt nicht in den schlüssigen und effizienten Ablauf eines Asylverfahrens.
- Personen mit Status S haben fünf Jahre lang keinen Anspruch auf Integrationsmassnahmen. Sie werden so in einem Zwischenstatus gehalten, der den derzeitigen Bemühungen des Bundes und der Kantone zur Integration von Geflüchteten diametral entgegensteht. Für die Integration und die wirtschaftliche Teilhabe ist es sinnvoller, einen stabilen, auf die Zukunft gerichteten Status zu erteilen.
- Gegen die Anordnung des Schutzstatus kann keine Beschwerde erhoben werden, selbst wenn die Person individuell als Flüchtling möglicherweise einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung hätte.
- Wird der Schutzstatus – wie vorgesehen – nach einer gewissen Zeit aufgehoben, müssen vor einer allfälligen Wegweisung Einzelfallabklärung getätigt werden. Dadurch wird mehr Aufwand für Bund und Kantone generiert. In den meisten Fällen würde dann ein reguläres Asylverfahren durchgeführt. In einem Verfahren wie dem Asylverfahren, in dem die Beweislage ohnehin sehr schwierig ist und viele Entscheide auf der Glaubhaftigkeit der Schilderungen der Gesuchstellenden basieren, wird die Abklärung des Sachverhaltes durch die zeitliche Verzögerung zusätzlich erschwert.

Aus den vorliegenden Gründen lehnt das SAH die vorgeschlagene Anpassung der Familiennachzugsregeln für Personen mit vorübergehendem Schutzstatus in der Schweiz ab. Das SAH ist der Meinung, dass der Status S abgeschafft und der Familiennachzug generell vereinfacht werden muss.

[Per mail: spk.cip@parl.admin.ch](mailto:spk.cip@parl.admin.ch)

Ständerat
Staatspolitische Kommission
3003 Bern

Bern, 30. April 2019
PS/PD

Vernehmlassung Pa.Iv. Familiennachzug

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Mit Schreiben vom 24. Januar 2019 haben Sie das rubrizierte Vernehmlassungs-verfahren eröffnet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Der VFG – Freikirchen Schweiz ist ein nationaler Kirchenverband mit gegenwärtig 17 freikirchlichen Bewegungen aus der Deutschschweiz und dem Tessin, zu denen über 700 örtliche Kirchen mit ihren diakonischen Werken gehören. Nach Schätzungen machen die Evangelisch-Freikirchlichen 2,5–3,2% der Schweizer Bevölkerung aus.

Neben der Schweizer Bischofskonferenz und dem Schweizerischen Evangelischen Kirchenbund versteht sich der VFG zusammen mit dem Réseau als dritte Kraft der christlichen Kirchen in der Schweiz und als Sprachrohr für die gemeinsamen Anliegen der Freikirchen. Das Nationale Forschungsprogramm "Religionsgemeinschaften, Staat und Gesellschaft" (NFP 58)1 hat 2008 für ein normales Wochenende in der Schweiz 690'000 Personen ermittelt, die an einem religiösen Ritual teilnehmen. 189'070 Personen (27,4%) machen das in einem freikirchlichen Gottesdienst (gegenüber 99'352 Personen (14,4%) in ev. ref. Kirchen und 264'596 (38,4%) in katholischen Gemeinden.)

Der VFG debattiert sehr unterschiedliche Fragen. Wir begrenzen uns nicht nur auf kulturelle und religiöse Fragen. Für uns ist es von entscheidender Wichtigkeit, dass wir im 21. Jahrhundert in unserer Gesellschaft zu einem gelingenden Miteinander finden. Dazu möchten wir beitragen.

Unser Verband lehnt die geplante Änderung ab.

Nach unserer Auffassung ist es häufig eher zufällig, ob eine Familie getrennt wird oder zusammenbleiben kann. Erfolgt eine Trennung ist dies vielfach tragischer für die Betroffenen.

Die Neuregelung verletzt in Bezug auf minderjährige Kinder zudem Art. 10 Kinderrechtskonvention.
Geänderte Vorschriften sollten nicht zu einer Ausweitung des Schweizer Vorbehalts führen.

Der Regelung von Art. 4 AsylG ist sinnvoll und kann in Zukunft auch ohne Änderung von Art.- 71 Abs. 1
und 1a AsylG angewendet werden.

Freundliche Grüsse

VFG – Freikirchen Schweiz



Peter Schneeberger

Präsident

Staatspolitische Kommission SPK
Kommissionspräsidentin
Pascale Bruderer
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Bern, 9. Mai 2019

Reg: azu-6.22

16.403 Pa. Iv. Familiennachzug. Gleiche Regelung für Schutzbedürftige wie für vorläufig Aufgenommene: Stellungnahme Vorstand SODK

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand SODK dankt Ihnen für die Gelegenheit, sich zur vorgeschlagenen Änderung des Asylgesetzes betreffend den Familiennachzug bei Schutzbedürftigen zu äussern. In einem ersten Abschnitt möchten wir einige allgemeine Bemerkungen zum S-Status anbringen. Im zweiten Teil unserer Stellungnahme finden Sie sodann unsere Positionen zur vorgeschlagenen Änderung sowie in einem dritten zu den Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

Allgemeine Bemerkungen

Der Schutzstatus S wurde eingeführt, um bei Massenfluchtsituationen angemessen, schnell und unbürokratisch reagieren zu können. Bisher hat der Bund jedoch noch nie darauf zurückgegriffen.

Der Initiant sowie die Kommission beabsichtigen mit der vorgeschlagenen Änderung, eines der Hindernisse zu beheben, welches bisher die Anwendung des S-Status praktisch verunmöglicht hat. Dies soll gemäss dem erläuternden Bericht zur künftigen Anwendung des S-Status führen.

Der Vorstand SODK bezweifelt, dass der S-Status ein unbürokratisches Mittel darstellt. Denn das individuelle Asylverfahren wird nur suspendiert und nach Aufhebung des Schutzstatus bzw. auf Antrag der Betroffenen nach frühestens fünf Jahren fortgesetzt. Eine solche Regelung widerspricht nach Ansicht der SODK den heutigen Zielsetzungen der Schweizer Asyl- und Integrationspolitik, die sich im neuen Asylgesetz (mit der Beschleunigung der Asylverfahren) sowie im neuen Ausländer- und Integrationsgesetz (mit der dazugehörigen Verordnung, welche die Integrationsagenda Schweiz aufnimmt) manifestieren.

Am Rande sei zudem bemerkt, dass die individuelle Prüfung der Asylanträge auch eine Identifikationsabklärung der Gesuchsteller beinhaltet sowie die Überprüfung, ob ein Asylbewerber ein schweres Verbrechen begangen hat oder die Sicherheit der Schweiz gefährdet. Wenn nun diese individuelle Prüfung wegfällt, könnte dies - gerade punkto Terrorismus - ein gravierendes Risiko darstellen.

Insgesamt beurteilt der Vorstand SODK deshalb die Praxistauglichkeit des Status S als nicht gegeben und steht einer künftigen Anwendung kritisch gegenüber.

Anpassung beim Familiennachzug

Der Familiennachzug von Schutzbedürftigen soll neu gemäss jenem von vorläufig Aufgenommenen geregelt werden.

Aus aufenthaltsrechtlicher Sicht kann argumentiert werden, dass die vorgeschlagene Anpassung eine gewisse Kohärenz bringt, da sowohl die vorläufige Aufnahme als auch der S-Status (im Gegensatz zum Flüchtlingsstatus) keine regulären Aufenthaltsrechte darstellen.

Aus humanitärer Sicht ist jedoch zu bedenken, dass die Anpassung zu einer Schlechterstellung der Schutzbedürftigen gegenüber den vorläufig Aufgenommenen führen dürfte, da Schutzbedürftige gemäss geltendem Recht in den ersten fünf Jahren nicht von Integrationsmassnahmen profitieren und damit schlechtere Chancen haben, nach drei Jahren wirtschaftlich unabhängig zu sein (was neu eine Voraussetzung für den Familiennachzug wäre).

Weiter ist gerade in Zeiten offensichtlicher Kriegs- bzw. allgemeiner Gewaltsituationen, die eine Massenflucht Richtung Schweiz auslösen und in denen der S-Status zum Tragen käme, die Einheit der Familie aus humanitären Gründen zu gewährleisten.

Auswirkungen für Kantone und Gemeinden

Die künftige Anwendung des Status S sowie die Anpassung bei der Familienzusammenführung haben für Kantone und Gemeinden grosse Nachteile zur Folge:

- Gemäss Art. 58 AIG haben nur Schutzbedürftige mit Aufenthaltsbewilligung das Recht auf staatliche Integrationsmassnahmen. Schutzbedürftige mit S-Ausweis erhalten jedoch gemäss Artikel 74 Abs.2 AsylG erst nach fünf Jahren eine reguläre Aufenthaltsbewilligung. Insofern widerspricht die Anwendung des Status S der Integrationspolitik des Bundes und der Kantone und unterläuft die eben in Kraft gesetzte Integrationsagenda.
- Die künftige Anwendung des S-Status führt aus dem oben genannten Grund zu einer finanziellen Mehrbelastung der Kantone und Gemeinden, da der Bund für Schutzbedürftige mit S-Status in den ersten fünf Jahren zwar eine Globalpauschale (GP1) bezahlt, jedoch keine Integrationspauschale. Nach fünf Jahren (also nach Erlangen des Aufenthaltsrechtes) entrichtet der Bund dann 50% der Globalpauschale 2 (längstens bis 10 Jahre nach Schutzgewährung gemäss Art. 24 Abs. 3 AsylV 2).
- Die spätere berufliche Integration von Schutzbedürftigen würde sich unter den gegebenen Voraussetzungen schwierig gestalten. Die Kosten dafür hätten langfristig die Kantone und Gemeinden zu tragen.

Aus diesen Gründen lehnt der Vorstand SODK die vorgeschlagene Änderung des Asylgesetzes ab und steht der aktuellen Regelung zum Status der Schutzbedürftigkeit kritisch gegenüber. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bei den weiteren Arbeiten.

Freundliche Grüsse

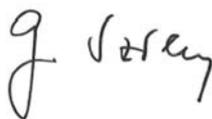
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Der Präsident



Martin Klöti
Regierungsrat

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy

Kopie an:

- Kantonale Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
- KKJPD; KdK; KID

Commission des institutions politiques CIP
Présidente de commission
Pascale Bruderer
Palais du Parlement
3003 Berne

Berne, le 9 mai 2019

Reg: azu-6.22

16.403 lv. pa. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire : prise de position Comité CDAS

Madame la Présidente,
Madame, Monsieur,

Le Comité de la CDAS vous remercie de l'opportunité de prendre position sur la modification proposée de la loi sur l'asile concernant le regroupement familial chez les personnes à protéger. Dans une première partie, nous souhaitons vous faire part de quelques remarques générales sur le permis S. Dans la deuxième partie de notre prise de position, vous trouverez nos positions sur la modification proposée et dans une troisième partie sur son impact sur les cantons et les communes.

Remarques générales

Le permis S a été introduit en vue de pouvoir réagir de manière appropriée, rapide et non bureaucratique en situation d'exodes massifs. Jusqu'à présent, cependant, la Confédération n'y a jamais eu recours.

Avec la modification proposée, l'auteur de l'initiative et la commission ont l'intention de supprimer l'un des obstacles qui ont rendu l'application du permis S pratiquement impossible jusqu'à présent. D'après le rapport explicatif, cela conduira à une attribution future du permis S.

Le Comité CDAS doute que le permis S soit un moyen non bureaucratique. En effet, la procédure d'asile individuelle est uniquement suspendue et poursuivie après cinq ans au plus tôt, sur demande des personnes concernées ou une fois que le statut de personne à protéger a été révoqué. La CDAS soutient qu'une telle réglementation contredit les objectifs actuels de la politique de l'asile et de l'intégration en Suisse qui se manifestent dans la nouvelle loi sur l'asile (avec les procédures d'asile accélérées) et dans la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration (avec l'ordonnance y relative qui comprend l'Agenda Intégration Suisse).

Il convient également de noter que l'examen individuel des demandes d'asile comprend aussi un contrôle d'identité des demandeurs d'asile et un contrôle visant à déterminer si un demandeur d'asile a commis un crime grave ou s'il met en danger la sécurité de la Suisse. Or, si ce contrôle individuel devait être supprimé, cela pourrait constituer un risque sérieux, notamment en termes de terrorisme.

Dans l'ensemble, le Comité CDAS considère donc que le permis S n'est pas compatible avec la pratique et se montre critique quant à son attribution future.

Adaptation du regroupement familial

À l'avenir, le regroupement familial de personnes à protéger doit être réglementé conformément à celui des personnes admises à titre provisoire.

En ce qui concerne le droit de séjour, il est possible d'affirmer que l'ajustement proposé (même régime pour le regroupement familial) apporte une certaine cohérence, puisque l'admission provisoire et le permis S (par opposition au statut de réfugié) ne constituent pas des droits de séjour réguliers.

D'un point de vue humanitaire, il convient toutefois de garder à l'esprit que l'adaptation pourrait déboucher sur une situation moins favorable pour les personnes à protéger par rapport aux personnes admises à titre provisoire. En effet, selon la législation actuelle, les détenteurs de permis S ne bénéficient pas des mesures d'intégration au cours des cinq premières années et ont donc une moindre chance de devenir économiquement indépendantes après trois ans (ce qui constituerait une nouvelle condition pour le regroupement familial).

En outre, il est prévu que, pour des raisons humanitaires, l'unité de la famille soit protégée, surtout en cas de guerre évidente ou de situations générales de violence qui déclenchent une fuite massive vers la Suisse et dans lesquelles le permis S prendrait tout son sens.

Conséquences pour les cantons et les communes

L'utilisation future du permis S et l'adaptation en matière de regroupement familial entraînent des inconvénients majeurs pour les cantons et les communes.

- Conformément à l'art. 58, al. 2, LEI seules les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour ont droit à des mesures d'intégration étatiques. Toutefois, conformément à l'art. 74, al 2, LEI, les personnes à protéger titulaires d'un permis S n'obtiennent un permis de séjour ordinaire qu'après cinq ans. L'attribution du permis S contredit donc les objectifs de la politique d'intégration de la Confédération et des cantons et contourne l'Agenda Intégration.
- Pour cette raison, l'application du permis S entraîne une charge financière supplémentaire pour les cantons, étant donné que la Confédération verse un forfait global (FG1) pour les personnes à protéger titulaires d'un permis S pendant les cinq premières années, mais pas de forfait d'intégration. Après cinq ans (donc une fois le permis de séjour octroyé), la Confédération verse 50 % du forfait global 2 (mais au plus tard jusqu'à 10 ans à compter de l'octroi de protection, art. 24, al 3, OA 2).
- L'insertion professionnelle subséquente des personnes à protéger serait difficile dans les conditions données. Les cantons et les communes devraient en supporter les coûts à long terme.

Pour ces raisons, le Comité CDAS refuse la modification proposée de la loi sur l'asile et se montre critique quant à la réglementation en vigueur relative au statut de personnes à protéger. Nous vous prions de tenir compte de notre avis dans les travaux futurs.

Veillez agréer, Madame la Présidente, Madame, Monsieur, l'expression de notre haute considération.

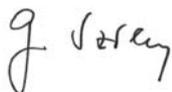
**Conférence des directrices et
directeurs cantonaux des affaires sociales**

Le président



Martin Klöti
Conseiller d'État

La secrétaire générale



Gaby Szöllösy

Copie à :

- Directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
- CCDJP ; CdC ; CID