

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Staatssekretariat für Migration
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

11. November 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie uns eingeladen, zur "Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG): Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme" Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Allgemeines

Wir begrüssen die vorgesehenen Änderungen des AIG nur teilweise. Die Einräumung eines Anspruchs auf Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Ausländern zur angeblichen Erleichterung der Erwerbstätigkeit lehnen wir ab. Die geplanten Reiseverbote für Personen mit einer vorläufigen Aufnahme sind aus unserer Sicht zwar grundsätzlich stimmig, jedoch erachten wir die vorgesehene Sanktion als verbesserungswürdig.

Motion SPK-S „Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme“

Begriff der vorläufigen Aufnahme:

Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug. Die aktuelle Terminologie hat sich etabliert und ein neuer Status würde das Migrationsrecht nur unnötig verkomplizieren. Vor diesem Hintergrund erachten wir es als sinnvoll, an der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme festzuhalten, wiewohl die Überlegungen des Bundesrates durchaus berechtigt sind. Wichtig scheint uns daher, dass die (potentiellen) Arbeitgeber seitens des Bundes weiterhin bzw. ggf. noch besser informiert werden.

Kantonswechsel:

Die vorgesehene gesetzliche Verankerung bzw. Konkretisierung (Art. 85b Abs. 5 E-AIG) eines Entscheides des Bundesverwaltungsgerichtes, wonach sich der Anspruch von *vorläufig*

aufgenommenen Flüchtlingen mehr an jenem von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung als mit Niederlassungsbewilligung orientiert, wird unsererseits befürwortet.

Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen soll neu auch *vorläufig aufgenommenen Ausländern* ein Anspruch auf Kantonswechsel eingeräumt werden, wenn ein Verbleib im Wohn- und Zuweisungskanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht. Begründet wird diese Änderung mit dem Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt. Dabei wird insbesondere auf zwei Berichte aus dem Jahr 2014 zu dieser Thematik verwiesen.

Die Ausgangslage von vorläufig Aufgenommenen auf dem Arbeitsmarkt hat sich jedoch weitgehend verändert im Vergleich zur Situation, wie sie sich noch in den erwähnten Berichten aus dem Jahr 2014 darstellte. In den letzten Jahren wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, um Hürden für vorläufig Aufgenommene auf dem Arbeitsmarkt abzubauen mit dem Ziel, die Erwerbsquote dieser Personengruppe zu erhöhen. So wurde per Anfang 2018 die Bestimmung, wonach vorläufig Aufgenommene 10% ihres Lohnes als Sonderabgabe zu leisten haben, aufgehoben. Per Anfang 2019 wurde zudem die Bewilligungspflicht durch eine einfache gebührenfreie Meldepflicht ersetzt. Vorläufig Aufgenommene unterliegen - anders als Asylsuchende - nicht dem Inländervorrang und dürfen in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Am 01. Mai 2019 trat zudem schweizweit die vom Bund und den Kantonen erarbeitete Integrationsagenda in Kraft. Mit verbindlichen und intensiven Integrationsmassnahmen soll eine raschere und nachhaltige Integration auf dem Arbeitsmarkt angestrebt werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene wurde damit gesamthaft erheblich erleichtert, wobei gleichzeitig auch eine ausführliche Information der breiten Öffentlichkeit, insbesondere auch der potentiellen Arbeitgeberkreise, erfolgte. Die beiden erwähnten Berichte aus dem Jahr 2014 taugen daher mangels Aktualität nicht zur Begründung der geplanten Massnahmen im Kantonswechselbereich.

Mit der Neustrukturierung des Asylbereichs per 01. März 2019 gilt es nunmehr zu beachten, dass nicht mehr alle Kantone innerhalb einer Asylregion die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Den Kantonen ohne ein Bundesasylzentrum (BAZ) werden vor allem Personen mit einer Bleibeperspektive zugewiesen. Der Zuweisungskanton ist für die Integrationsmassnahmen und die Ausrichtung der Sozialhilfe an diese Personen zuständig und erhält dafür Beiträge vom Bund. Mit der Integrationsagenda erfolgt eine individuelle, bedarfsgerechte Betreuung und Integration. Gerade bei jüngeren Personen steht dabei der Abschluss einer Ausbildung und ein langjähriger Verbleib im Arbeitsmarkt im Vordergrund. Die Standortkantone eines BAZ übernehmen dagegen vor allem zusätzliche Aufgaben im Bereich des Wegweisungsvollzugs und der Nothilfe. Für diese Aufgaben erhalten sie Kompensationen in dem Sinne, dass ihnen weniger Personen mit einer Bleibeperspektive zugewiesen werden. Entsprechend hat auch der Kanton Solothurn als Standortkanton eines BAZ seine Strukturen ausgerichtet. Im erläuternden Bericht wird indes nicht festgehalten, dass vorläufig Aufgenommene nach einem Kantonswechsel nicht im diesbezüglichen Verteilschlüssel berücksichtigt werden. Der Verweis, wonach das Staatssekretariat für Migration (SEM) die Auswirkungen dieser Neuregelung regelmässig überprüfen werde, ist dabei nicht nützlich. Insofern die Zuständigkeit für die Änderung des Verteilschlüssels bei den Kantonen liegt und diejenigen Kantone, die keinen zusätzlichen Vollzugsauftrag aus einem BAZ haben, wohl kaum einer Änderung des Verteilschlüssels zustimmen würden. Ein Anspruch auf Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen würde demnach der Aufgabenverteilung der Kantone nach der Neustrukturierung zuwiderlaufen. Es kann nicht angehen, dass die Standortkantone eines BAZ nunmehr aufgrund des vorgesehenen Anrechts auf Kantonswechsel damit rechnen müssen, für die Integration weiterer bzw. zusätzlicher vorläufig Aufgenommenen verantwortlich zu sein.

Im vorliegenden Kontext muss zudem erwähnt werden, dass es sich bei den vorläufig Aufgenommenen um eine besonders vulnerable und schutzbedürftige Gruppe auf dem Schweizer Arbeitsmarkt handelt. Aus der Praxis ist bekannt, dass diese Personengruppe häufiger in befristeten Arbeitsverhältnissen tätig und vermehrt mit Stellenwechseln konfrontiert ist und bei wirtschaftlichen Engpässen von Unternehmen jeweils zuerst mit einer Kündigung rechnen muss. Entsprechend ist das Risiko gross, dass diese Personen auch nach zwölfmonatiger Anstellung eher mit dem Verlust der Arbeitsstelle rechnen müssen als beispielsweise Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung. Die Argumentation im erläuternden Bericht mit der Arbeitslosenentschädigung überzeugt indes nicht. Es geht nicht nur um die finanziellen Aspekte,

sondern um das ganze Setting der vorläufig Aufgenommenen. Es ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll, laufende langjährige Integrationsmassnahmen im Ursprungskanton zu unter- bzw. abubrechen und vor der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung aufgrund eines Kantonswechsels neue Zuständigkeiten zu schaffen. Dies zumal auch die Gründe der Unzumutbarkeit eines Arbeitswegs oder der Arbeitszeit im Gegensatz zur Regelung von Kantonswechseln von Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung noch auslegungsbedürftiger und damit der Rechtssicherheit abträglicher sind.

Motion Pfister „Keine Reisen ins Heimatland für vorläufige Aufgenommene“

Die neuen Gesetzesbestimmungen zum Reiseverbot von vorläufig Aufgenommenen erscheinen uns grundsätzlich zweckmässig. Es ist stossend, wenn vorläufig Aufgenommene freiwillig dorthin reisen, wo sie eigentlich im Rahmen einer Wegweisung zurückreisen sollten, dies aber aus Sicht des Bundes als nicht zulässig, nicht zumutbar oder nicht möglich gewertet wird und eben diese Ersatzmassnahme des nicht durchführbaren Wegweisungsvollzugs resultiert. Ein absolutes Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene würden wir im Hinblick auf eine Teilnahme u.a. an Schulreisen, Sportveranstaltungen oder familiären Anlässen in Nachbarstaaten (der Schweiz) als unverhältnismässig erachten.

Bezüglich der Sanktion nach einem Verstoß gegen das Reiseverbot haben wir hingegen Vorbehalte. Gemäss den neuen Bestimmungen erlischt die vorläufige Aufnahme nach einer nicht bewilligten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Während drei Jahren kann die betroffene Person nicht mehr vorläufig aufgenommen werden. Während dieser Zeit wird keine Sozialhilfe, sondern bloss die verfassungsmässig garantierte Nothilfe ausgerichtet. Die erneute Anordnung einer vorläufigen Aufnahme soll erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder möglich sein.

Es ist nachvollziehbar, dass die Sanktion eine abschreckende Wirkung haben muss. Das drohende Erlöschen der vorläufigen Aufnahme erfüllt diesen Zweck grundsätzlich auch. Nur eine Minderheit der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird jedoch ausreisen können. Der Grossteil der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird wegen Vollzugshindernissen weiterhin ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz verbleiben und Nothilfe beziehen. Für die Gewährleistung der Nothilfe sind die Kantone zuständig. Gerade bei Personen, welche sich vor der Reise in den Herkunftsstaat auf dem Arbeitsmarkt integriert hatten und keine Sozialhilfe bezogen haben, erscheint die vorgesehene Bestimmung aus finanzieller aber auch integrationsrechtlicher Sicht äusserst unbefriedigend, weshalb wir diese ablehnen.

Anstelle der Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme schlagen wir vor, dass im Falle einer Reise ohne Bewilligung in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie allenfalls in einen vom Bundesrat bezeichneten Drittstaat, während fünf Jahren ab Feststellung der Reise kein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG eingereicht werden kann. Diese Sanktion hätte keine negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und die Betroffenen könnten weiterhin eine Erwerbstätigkeit ausüben. Falls an der Bestimmung des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme indes festgehalten werden sollte, erwarten wir vom Bund, dass in solchen Fällen für die Dauer von drei Jahren eine erhöhte Nothilfepauschale ausgerichtet wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland FÜRST
Landammann

sig.
Pascale von Roll
Staatsschreiber – Stellvertreterin