



20.063

Ausländer- und Integrationsgesetz. Änderung

Loi sur les étrangers et l'intégration. Modification

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Nichteintreten

Antrag der Minderheit
(Pfister Gerhard, Binder, Cottier, Fluri, Gredig, Moret Isabelle, Moser, Silberschmidt, Streiff)
Eintreten

Proposition de la majorité
Ne pas entrer en matière

Proposition de la minorité
(Pfister Gerhard, Binder, Cottier, Fluri, Gredig, Moret Isabelle, Moser, Silberschmidt, Streiff)
Entrer en matière

Steinemann Barbara (V, ZH), für die Kommission: Die vorliegende Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes beinhaltet im Wesentlichen zwei Themen: zum einen die Erleichterung eines Kantonswechsels für vorläufig Aufgenommene, zum andern gesetzliche Regeln für Reisen ins Ausland für vorläufig Aufgenommene und, damit verbunden, einen Katalog an Sanktionen für Personen, die verbotenerweise in ihre Heimat reisen. Letzteres geht auf die Motion Pfister Gerhard 15.3953, "Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene", zurück, die in diese Teilrevision eingebaut wurde. Danach sollen vorläufig Aufgenommene generell nicht mehr in ihren Herkunftsstaat reisen dürfen. Heute können sie mit einer guten Begründung beim SEM eine Reisebewilligung beantragen und sich dabei auch ins Heimatland begeben.

Vorläufig Aufgenommene zählen wie Asylbewerber, die sich noch im Verfahren zur Abklärung der Asylgründe befinden, zu den sogenannten Asyelpersonen. Bei den vorläufig Aufgenommenen wurde das Verfahren aber beendet und das Gesuch abgewiesen; sie vermochten zwar keine Fluchtgründe nachzuweisen, wurden indes mit einem Bleiberecht beschieden und erhalten den Ausländerstatus. Aufgrund dieses Asylstatus geniessen sie keine Niederlassungsfreiheit innerhalb der Schweiz, sondern werden vom SEM einem Kanton zugeteilt; sie geniessen keine Reisefreiheit mit Blick auf Reisen ins Ausland, wie beispielsweise Personen mit Flüchtlingsstatus.

Mit der Erleichterung des Kantonswechsels, der allerdings die Zustimmung des Bundes bedingen würde, würde der Gesetzgeber dann alle Hürden zur Erwerbsaufnahme abbauen, nachdem bereits die Sonderabgabe in der Höhe von 10 Prozent des Lohns gestrichen wurde und nachdem für die Arbeitsaufnahme bei vorläufig Aufgenommenen keine Bewilligung mehr erforderlich ist; der viel zitierte Inländervorrang gilt ja auch für vorläufig Aufgenommene. Dieser Teil der Vorlage war weitgehend unbestritten.

Zuerst ist eine Mehrheit Ihrer Staatspolitischen Kommission auf die Vorlage eingetreten, um sie dann am Ende doch, mit 12 zu 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen, abzulehnen, was einem Nichteintretensantrag gleichkommt. Diese Mehrheit setzt sich aus zwei Lagern mit unterschiedlichen Motiven zusammen: Das eine Lager erkennt ausschliesslich Handlungsbedarf bezüglich des erleichterten Kantonswechsels, also keinen Handlungsbedarf bei den Reiserestriktionen; diese würden für sie weit übers Ziel hinausschiessen. Der andere Teil der ablehnenden Mehrheit ist zuerst auf die Teilrevision eingetreten; als dann aber ein neuer Gesetzespassus für eine Lockerung Eingang in die Vorlage fand, lehnte sie die ganze Vorlage ab.





Dieser umstrittenen neuen Passage zufolge soll künftig das SEM Reisebewilligungen für unsere vier Nachbarstaaten ausstellen müssen, wenn im Schul- oder Ausbildungsbetrieb eine Reise ansteht, eine aktive Teilnahme an Sportanlässen glaubhaft gemacht wird oder die Beziehung zu nahen Verwandten gepflegt werden soll. Findet ein solcher Anlass in Deutschland, Österreich, Italien oder Frankreich statt, muss dem Betroffenen die Reise gestattet werden. Mit anderen Worten: Findet der Anlass in einem anderen Land statt, besteht weiterhin kein Anspruch auf eine Reisebewilligung. Damit sei eine gewisse Willkür verbunden.

Entscheidend für die Ablehnung der gesamten Vorlage und den daraus resultierenden Nichteintretensantrag war, dass vorläufig Aufgenommene die Reisebewilligung für einen unserer Nachbarstaaten zu einer Weiterreise nutzen könnten. Die Schweizer Behörden hätten keine Kontrolle mehr darüber, ob sich die reisenden Schweizer Asylpersonen trotzdem in ihren Heimatstaat begeben würden. Genau das wollte aber das Parlament mit der Annahme der Motion Pfister Gerhard vermeiden. Ansonsten würden auch jene Schlagzeilen nicht versiegen, die wir mit dieser Revision eigentlich zu verhindern beabsichtigten. Diese Motive waren ausschlaggebend für den Nichteintretensantrag.

Ich bitte Sie, Ihrer Staatspolitischen Kommission zu folgen.

Marra Ada (S, VD), pour la commission: Nous nous trouvons dans une situation particulière. En effet, comme vous l'aurez constaté, vous n'avez pas reçu le détail des délibérations de la commission sur le projet de loi, mais uniquement la proposition de non-entrée en matière. En tant que rapporteuse et représentante de la commission, je dois m'exprimer uniquement sur ce dernier aspect. Pour ce faire, permettez-moi de procéder à un rapide résumé du contenu de la loi afin de vous expliquer ce qui a amené la commission à la rejeter au vote sur l'ensemble, et donc à vous présenter aujourd'hui la proposition de non-entrée en matière.

Le projet de loi qui vous est présenté est essentiellement le résultat d'une prise en compte partielle de deux motions. Premièrement, la motion 18.3002 de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Cette motion demandait au Conseil fédéral de modifier ponctuellement le statut de l'admission provisoire, afin notamment de lever les obstacles à l'intégration sur le marché du travail. Deuxièmement, la motion 15.3953 du conseiller national Gerhard Pfister. Cette

AB 2020 N 2590 / BO 2020 N 2590

motion demandait qu'il soit en règle générale interdit aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays d'origine ou de provenance, ce qui est déjà le cas pour les réfugiés, et que leur admission provisoire prenne en principe fin automatiquement en cas de voyage non autorisé dans ces pays. Ces deux motions ont été partiellement reprises dans le projet, ou alors les mesures qu'elles préconisent ont été durcies. Dans la première motion, il était demandé une révision plus importante du statut provisoire, le permis F. Il s'agissait notamment de changer le nom de ce permis. En effet, le permis provisoire n'a de provisoire que le nom, puisque, selon le SEM, plus de 90 pour cent des personnes admises provisoirement resteront en Suisse définitivement. Or, ce terme fait fuir beaucoup d'employeurs qui craignent une embauche sans garantie de stabilité. Et si votre commission a décidé d'autoriser pour raison de travail ce qui était jusqu'alors interdit, à savoir le changement de canton pour une personne au bénéfice d'une admission provisoire, si elle a trouvé un emploi ou suit une formation longue durée dans un autre canton, elle n'est pas allée plus avant dans les modifications de ce statut.

La deuxième motion dont s'inspire en partie ce projet de loi demandait que la personne au bénéfice d'un permis F ne puisse pas se rendre dans son pays d'origine, quelle qu'en soit la raison. Le Conseil fédéral, lui, a décidé d'également introduire l'interdiction de voyager dans un pays tiers, tout en prévoyant des exceptions dans une ordonnance. Les voyages pour cause de décès ou de maladie d'un membre de la famille, les voyages scolaires et les voyages de formation qui contribuent à l'intégration, ou encore les déplacements professionnels dans une région étrangère limitrophe, resteront possibles au cas par cas.

Dans ces conditions, deux argumentations différentes de par leur nature se sont juxtaposées pour aboutir au rejet du projet lors du vote sur l'ensemble, ce qui équivaut à une décision de non-entrée en matière. Il y a d'une part celles et ceux qui estiment, comme les ONG, que ce projet de loi contrevient aux traités internationaux, et d'autre part celles et ceux qui estiment que le projet mélange des sujets non conciliables et amoindrit des pratiques d'interdiction qui existent de fait.

Ainsi, c'est par 12 voix contre 10 et 3 abstentions que la commission vous recommande de ne pas entrer en matière sur ce projet.

Pfister Gerhard (M-CEB, ZG): Ich spreche für die Minderheit, die für Eintreten votiert, und gleich auch für die Fraktion.

Die Vorlage, die Sie vor sich haben, ist eigentlich das Resultat Ihrer Entscheide. Das, was hier kommt, haben



Sie gewollt. Es ist die Erfüllung von Postulaten, es ist die Erfüllung von Motionen. Es geht um ein grundsätzliches Verbot von Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene.

Warum ist diese Vorlage richtig? Erstens gab es in den letzten Jahren einen gewissen Missbrauch, und ein Missbrauch in unserem Asylsystem schadet der Glaubwürdigkeit unserer Asylpolitik. Unsere Fraktion hat in der Migrationspolitik immer ein konstruktives Gleichgewicht gehalten zwischen Migration steuern, Integration fördern und Missbrauch bekämpfen. Wir haben gegen die SVP das Asylgesetz mit beschleunigtem Verfahren unterstützt, wir haben vor Jahren gegen die Linke die Totalrevision des Asylgesetzes unterstützt. Integration und Missbrauchsbekämpfung müssen in einem Gleichgewicht sein.

Vorläufig Aufgenommene haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Asyl in der Schweiz. In aller Regel ist ihr Asylgesuch abgelehnt worden. Sie sind in der Schweiz, weil eine Rückkehr in ihr Heimatland nicht zumutbar, nicht möglich ist und weil eine Rückkehr sie gefährden würde. Es ist nun nicht einsichtig, dass es in der Schweiz vorläufig Aufgenommene gibt, die zu Recht hier in der Schweiz bleiben, weil sie nicht nachhause können, aber dennoch für Tage oder teilweise für Wochen in ihr Heimatland zurückkehren und dann wieder in die Schweiz zurückkommen. Das ist nicht einsichtig. Die Gründe, aus denen sie das tun, sind in aller Regel wirtschaftlicher Natur. Das ist legitim, das ist verständlich, aber es unterhöhlt die Glaubwürdigkeit unserer Asylpolitik.

Deshalb will diese Vorlage ein grundsätzliches Verbot einführen, jedoch mit spezifischen Ausnahmen. Der Kommissionsentscheid mag für den einen oder anderen hier drin durchaus erstaunlich erscheinen, und er ist es auch. Es gab eine Mehrheit für Nichteintreten. Nicht erstaunlich dabei ist, dass die Linke diese Vorlage ablehnt. Man kann in der Asylpolitik gegen die Linke sagen, was man will, aber hier ist sie kohärent; sie hat das immer abgelehnt. Aber es ist erstaunlich für eine Partei, die die Missbräuche im Asylwesen immer so thematisiert. Man kann auch so Politik machen, indem man lautstark die Missbräuche im Asylwesen beklagt, aber dann, wenn wieder mal ein Vorschlag auf dem Tisch ist, der einen Missbrauch beseitigt, diesen Vorschlag ablehnt und die Arbeit verweigert. Eine solche Haltung ist zwar gut für die Parteipolitik, aber schlecht für die Schweizer Asylpolitik.

Ich bitte insbesondere die Parteien in diesem Saal, die sich bürgerlich nennen: Treten Sie auf diese Vorlage ein! Arbeiten Sie an dieser Vorlage, und übergeben Sie diese Vorlage dann dem Ständerat, damit auch er seine Arbeit tun kann! Und beurteilen Sie am Ende Ihrer Arbeit, ob die Vorlage für Sie akzeptabel ist oder nicht. Urteilen Sie aber nicht, bevor Sie überhaupt das getan haben, wofür der Souverän Sie nach Bern geschickt hat: zur Lösung von Problemen, zur parlamentarischen Arbeit und um sicherzustellen, dass die Schweiz weiterhin eine Asylpolitik hat, die im Gleichgewicht ist zwischen Steuerung der Migration, Förderung der Integration und Beseitigung von Missbräuchen.

Deshalb bitte ich Sie: Tun Sie Ihre Arbeit – dafür sind Sie schliesslich auch gewählt –, und treten Sie ein!

Bircher Martina (V, AG): In dieser Vorlage geht es um vorläufig Aufgenommene. Das sind Personen, die kein Anrecht auf Asyl haben, sprich, sie sind keine Flüchtlinge. Sie können dennoch, aus ganz unterschiedlichen Gründen, in der Schweiz bleiben – gemäss Bundesgericht beispielsweise, wenn es keine adäquate Schulbildung im Herkunftsland gibt oder einfach wenn es eine hohe Arbeitslosigkeit gibt.

Diese Gesetzesänderung sieht zwei Punkte vor, nämlich erstens einen erleichterten Kantonswechsel, wenn so eine Arbeitsstelle gefunden werden kann. Grundsätzlich ist die SVP der Ansicht, dass diese Personen die Schweiz verlassen müssen und nicht hier im Erwerbsleben bleiben sollen. Was aber der SVP eindeutig zu weit geht, ist die zweite Änderung. Eigentlich hätte es ja eine Verschärfung sein sollen, und zwar dahingehend, dass vorläufig Aufgenommene – wie auch Flüchtlinge – nicht mehr durch die halbe Welt reisen dürfen. Diese Verschärfung wurde aber nun mit x Ausnahmen verwässert, sodass das Grundanliegen eines Reiseverbots überhaupt nicht mehr erfüllt wird. Konkret sollen Reisen beim Tod oder bei einer Krankheit eines Familienangehörigen möglich sein; das würde ja noch gehen. Nun sollen aber auch noch Schul- und Sportveranstaltungen, Ausbildungsreisen, die der Integration dienen, oder Reisen aus beruflichen Gründen ins angrenzende Ausland im Einzelfall möglich sein.

Mit diesem fast endlosen Katalog an Ausnahmen vom Reiseverbot wird die Gesetzesänderung zu Makulatur. Noch schlimmer: Mit diesen Ausnahmen verlassen wir den Meccano der Asylpolitik. Wenn die Personen in ein Nachbarland reisen dürfen, können sie von dort ganz einfach in ihr Heimatland zurückreisen. Damit ist unsere Asylpolitik unglaublich. Sie wird zu einer globalen Personenfreizügigkeit, wo jeder und jede auf der ganzen Welt einen Asylantrag stellen kann, trotz Negativentscheid in der Schweiz bleiben darf und dann noch in der ganzen Welt herumreisen soll, und das inklusive Heimatland, wo die Person ja angeblich an Leib und Leben bedroht ist.

Deshalb wird die SVP-Fraktion nicht auf die Vorlage eintreten.



Marti Samira (S, BL): Für die SP-Fraktion ist diese Vorlage, wie sie sich heute präsentiert, einerseits eine verpasste Chance und andererseits ganz konkret schädlich. Deshalb werden wir der Mehrheit der Kommission folgen und nicht auf das Geschäft eintreten.

Es gäbe, das ist unbestritten, grossen Revisionsbedarf im Ausländer- und Integrationsgesetz. Diesen hat die SPK-S mit

AB 2020 N 2591 / BO 2020 N 2591

ihrer Motion, die der Revision zugrunde liegt, zumindest teilweise auch zum Ausdruck gebracht. Die Hürden für die Arbeitsmigration sollen für vorläufig Aufgenommene verringert werden. Vor allem der Status der vorläufigen Aufnahme soll überprüft und bestenfalls auch angepasst werden. Gleichzeitig hat der Bundesrat aber auf Grundlage der angenommenen Motion Pfister Gerhard die Verschärfungen im Reisebereich nun unnötig restriktiv umgesetzt. Neu soll es nämlich – ohne parlamentarischen Auftrag, Herr Pfister – ein allgemeines Reiseverbot ins Ausland geben.

Zu oft sprechen wir hier drin über das Ausländer- oder auch über das Asylrecht, ohne so richtig zu wissen, um wen es eigentlich geht. Darum möchte ich Ihnen das in Erinnerung rufen: Es sind 50 000 Menschen, die in diesem Land als sogenannt vorläufig Aufgenommene leben. 90 Prozent von ihnen bleiben – anders, als die Bezeichnung es vermuten lässt – dauerhaft in der Schweiz. Das ist die Realität. Für viele von ihnen ist dieser Status also ein langjähriger Zustand. 14 000 der hier Wohnhaften leben schon seit über sieben Jahren in der Schweiz. Schon hier zeigt sich, dass der Begriff der vorläufigen Aufnahme trügerisch ist. Er bildet diese Realität schlicht nicht ab. Das muss korrigiert werden. Das ist die erste verpasste Chance dieser Vorlage. Denn die Hürden für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung sind für diese Menschen eben besonders hoch, gerade für Kinder, Alleinerziehende, Kranke, Behinderte, ältere Personen. Sie sind es, die von den Verschärfungen der Vorlage besonders betroffen wären und die dringend auf eine Anpassung des Status angewiesen sind.

Die Motion Pfister Gerhard, die Heimatreisen verbieten will, entstand vor allem aufgrund verschiedener Einzelfälle von umstrittenen Heimatreisen nach Eritrea. Unterdessen wissen wir mehr dazu. Die Geschäftsprüfungskommission Ihres Rates hat die Sache nämlich untersucht und ist zum Schluss gekommen, dass es sich nicht um ein systemisches Problem handelt und es deshalb keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt, sprich: Der repressive Teil dieser Vorlage ist schlicht unnötig.

Ein allgemeines Verbot von Reisen in andere Staaten, wie es jetzt der Bundesrat vorschlägt, geht aber sogar weiter, als es diese Motion will. Bereits heute sind die Voraussetzungen für Reisebewilligungen für vorläufig Aufgenommene sehr restriktiv. Jetzt geht es eigentlich um ein faktisches Einsperren der Betroffenen auf dem Schweizer Staatsgebiet. Es wäre nicht einmal mehr möglich, in begründeten Einzelfällen Ausnahmen zu machen. Das ist eine unverhältnismässige Einschränkung der Bewegungsfreiheit sowie des Rechts auf Familienleben gemäss Artikel 10 bzw. Artikel 14 unserer Bundesverfassung und damit verfassungs- und vor allem auch völkerrechtswidrig.

Dieses allgemeine Reiseverbot erschwert im Übrigen auch die Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt. Ein reales Beispiel dafür kommt aus einem Projekt des Hilfswerkes der evangelischen Kirchen Schweiz. Ein Mann, der aus Syrien flüchten musste und nun als vorläufig Aufgenommener in der Schweiz lebt, hat vor der Flucht auf internationaler Ebene als Ingenieur gearbeitet. Jetzt konnte er in der Schweiz eine Stelle im Bereich der Liftherstellung nicht antreten, weil diese mit Reisetätigkeiten verbunden gewesen wäre. Jetzt bezieht er Sozialhilfe. Damit ist niemandem geholfen.

Während der Flucht auf Migrationsrouten, die unfreiwillig gewählt wurden, während der Flucht vor Kriegen und Konflikten auf dieser Welt werden Millionen von Menschen und Familien auseinandergerissen. Ganz oft leben deshalb engste Verwandte in anderen Staaten auf dem europäischen Kontinent. Diese Familienmitglieder zu besuchen, ist elementar für die Gesundheit der Betroffenen. Nicht umsonst ist eben das Recht auf Familienleben in unserer Bundesverfassung, nämlich in Artikel 14, festgehalten. Nicht umsonst gingen die Diskussionen in den letzten Tagen rund um die Weihnachtsfeierlichkeiten so hoch. Die Familie, und das würden wohl viele unter Ihnen sagen, ist für viele heilig. Ich möchte Ihnen deshalb ein weiteres reales Beispiel erzählen, das stellvertretend für viele andere steht. Eine geflüchtete Frau aus Afghanistan lebt seit neun Jahren als vorläufig Aufgenommene in der Schweiz. Ihr Bruder lebt in Deutschland, sie darf ihn nicht besuchen, was relevant für ihre psychische Gesundheit ist. Wem ist damit geholfen, dass eine solche Reise verboten wird? Niemandem. Die Hürden würden mit dieser Vorlage steigen.

Deshalb wird die SP-Fraktion nicht eintreten.

Silberschmidt Andri (RL, ZH): Geschätzte Frau Kollegin Marti, betreffend die Beispiele, die Sie erwähnt haben: Ich habe beim Heks nachgefragt, ob man dafür mit dem SEM Kontakt aufgenommen und gefragt habe,



ob die betroffenen Personen ins Ausland dürften. Die haben nicht einmal beim SEM nachgefragt! Wieso geben Sie diese Beispiele preis, wenn man nicht einmal versucht hat, eine Bewilligung zu erhalten, um ins Ausland zu gehen?

Marti Samira (S, BL): Ich kann nicht im Namen dieser Betroffenen sprechen. Ich kann Ihnen einfach sagen, Herr Silberschmidt, dass die Verordnung heute ziemlich klar ist: Es geht um Tod, es geht um schwere Krankheiten. Das sind Fälle, die eben eine Ausnahmegewilligung erlauben. Die genannten Beispiele sind keine Fälle, auf die das zutrifft. Es geht dabei um ein Reiseverbot aufgrund der Arbeitstätigkeit, was etwas anderes ist; es geht um das Recht auf Familienleben, ohne dass der Bruder in Deutschland im Sterben liegen muss; und es geht darum, dass man ein Recht auf Familie und auch auf die Pflege dieser Beziehungen haben kann.

Glättli Balthasar (G, ZH): Wenn man in der Politik etwas falsch benennt, falsch beschreibt, dann besteht das Risiko, dass man auch nicht die richtige Lösung findet. Die Auseinandersetzung um die sogenannte vorläufige Aufnahme ist ein leidvolles Beispiel für diese Feststellung. Durch einen irreführenden Namen legt man Menschen, die zum grössten Teil über Jahre oder für immer hierbleiben werden, weil die Bedingungen für die Rückkehr nicht gegeben sind, unnötig Steine in den Weg.

Sie wissen es, die frühere Vorsteherin des EJPD hat versucht, im Bereich der vorläufigen Aufnahme, auch auf Anregung aus den Staatspolitischen Kommissionen, eine Auslegeordnung zu machen, mit dem Ziel, die Integration dieser Menschen, die sowieso hierbleiben, zu verbessern und Lösungen vorzuschlagen. Wir hatten verschiedene Alternativen auf dem Tisch. Ihre Kommission war etwas mutiger, doch wir sind mit unserer Motion im Ständerat gescheitert. Die Schwesterkommission, die SPK-S, war etwas weniger mutig, aber doch so mutig, dass sie fand, man müsse die schwächste dieser Verbesserungsmöglichkeiten aus dem Bericht des Bundesrates, der damaligen EJPD-Vorsteherin Sommaruga, weiterverfolgen. Das ist der Inhalt der einen Motion, die zu dieser Gesetzesrevision geführt hat. Dort ist auch ganz klar enthalten, dass man den irreführenden Begriff der vorläufigen Aufnahme korrigieren soll. Auch wenn das am rechtlichen Status noch nichts ändern würde, so würde es ein Grundmissverständnis in dieser Diskussion aufheben. Das würde diesen Menschen im ganz normalen Arbeitsmarkt eine Chance geben. Die meisten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind ja nicht Spezialistinnen oder Spezialisten für das Ausländerrecht, sondern fragen sich einfach, ob sie diesem Menschen jetzt eine Chance geben sollen, weil er sowieso hierbleibt, oder ob sie ihm keine Chance geben sollen, weil sie der fälschlichen Meinung sind, dass er bald wieder zurückgehen wird.

Der Bundesrat hat den Weg gewählt, die Motion der SPK des Ständerates zu untererfüllen; er hat gleichzeitig den Weg gewählt, die Motion Pfister Gerhard zu übererfüllen. Wenn Kollege Pfister sagt, wir würden hier einfach Aufträge des Parlamentes erfüllen, dann muss ich sagen: Nein! Der Bundesrat hat diese Aufträge sehr selektiv umgesetzt. Er hat den Auftrag von Kollege Pfister übererfüllt, und er hat den Auftrag der SPK des Ständerates untererfüllt. Ich glaube aber, dass das falsch ist. Ich glaube, dass wir auf einen Weg kommen müssen, um für Menschen, die hier sind, die Schutzbedarf oder sonstige zwingende Gründe haben und nicht zurückkönnen, im gemeinsamen Interesse an einer besseren Integrationslandschaft zu arbeiten. Dazu braucht es natürlich, wie immer

AB 2020 N 2592 / BO 2020 N 2592

in der Integration, beide Seiten; es braucht von unserer Seite auch eine offene Hand.

Das Einsperren von Menschen in der Schweiz hat Herr Pfister nicht gefordert. Er hat davon gesprochen, was ich sehr gut nachvollziehen kann, dass man nicht in das Herkunftsland zurückgehen soll. Aber das Einsperren von Menschen hier in der Schweiz ist aus meiner Sicht nicht gesetzeswürdig. Wenn man standardmässig im Publikum, in der Bevölkerung fragt, was ein Flüchtling ist, da kommen den Menschen doch beispielsweise die Syrerinnen und Syrer in den Sinn, die aus dem Bürgerkrieg geflüchtet sind. Die haben, mit ganz wenigen Ausnahmen, alle den Status einer vorläufigen Aufnahme, weil sie aus einem Zustand der allgemeinen Bedrohung geflüchtet sind und nicht weil sie politische Kader in einer Widerstandsbewegung gegen die Regierung waren. Sie haben den Status einer vorläufigen Aufnahme und nicht Asyl in der Schweiz. Ein grosser Teil ist nach Deutschland geflüchtet, ein kleiner Teil in die Schweiz. Es ist aus meiner Sicht – aus einer menschlichen Perspektive, aber auch aus einer Integrationsperspektive – unverständlich, dass man hier einen sehr eng gefassten, kleinlichen Ausnahmenkatalog macht, wie sich Familienmitglieder auf beiden Seiten der Grenzen überhaupt begegnen können.

Lehnen Sie diese Vorlage, die völlig unausgeglichen ist, ab! Leider ist es in diesem Sinne hier nicht möglich, einen guten Kompromiss zu finden. Ich hoffe, dass wir einen neuen Anlauf machen können, der dazu führt, dass man am Schluss nicht eine Politik der Problembewirtschaftung macht, sondern versucht, die Situation der Betroffenen auch im Interesse der Schweiz zu verbessern.



Silberschmidt Andri (RL, ZH): Als man den Status der vorläufigen Aufnahme von Asylsuchenden einführte, wurde ein grosser Fehler gemacht. Man wollte die betroffenen Menschen nicht integrieren, in der Annahme, dass sie das Land bald wieder verlassen würden. Man mag es gut oder schlecht finden, doch die Realität ist, dass eine grosse Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Asylsuchenden auch mehrere Jahre nach ihrer Einreise in der Schweiz lebt. Aus diesem Grund ist es im Interesse der gesamten Gesellschaft, dass sich die betroffenen Menschen in der Schweiz zurechtfinden und so gut wie möglich auf den eigenen Beinen stehen können.

Die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit steigert nicht nur die wirtschaftliche Unabhängigkeit der betroffenen Person, sondern bringt sie auch unseren Werten und unserer Arbeitskultur näher. Falls die vorläufig aufgenommene Person eines Tages wieder in ihr Heimatland zurückkehren sollte, kann sie so wichtige Erfahrungen mitnehmen und das erworbene Wissen vor Ort anwenden. Falls die Person für längere Zeit in der Schweiz bleiben sollte, ist sie, je länger sie einer Erwerbstätigkeit nachgegangen ist, umso besser für den Arbeitsmarkt geeignet. In beiden Fällen ist dies nicht nur im Interesse der betroffenen Person, sondern auch im Interesse der gesamten Schweiz. Aus diesem Grund unterstützt die FDP-Fraktion ohne Wenn und Aber diese und weitere Massnahmen zur Steigerung der Arbeitsmarktfähigkeit von vorläufig aufgenommenen Asylsuchenden.

Wirtschaftliche Unabhängigkeit bedingt, dass man einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann. Die gesetzlichen Hürden sind jedoch in manchen Fällen zu hoch. Die FDP-Fraktion setzt sich schon länger dafür ein, dass vorläufig aufgenommene Asylsuchende rasch und unkompliziert in den Arbeitsmarkt einsteigen können. Dies bedingt einerseits Bürokratieabbau, um die Arbeitgeber zu entlasten, andererseits auch gezielte Anpassungen beim Ausländer- und Integrationsgesetz. Darüber sprechen wir heute.

Der vorliegende Entwurf setzt eine Forderung des Ständerates um, der verlangte, dass ein Kantonswechsel zukünftig erfolgen darf, wenn er zum Zweck einer längeren beruflichen Ausbildung oder Arbeitstätigkeit vorgenommen wird. Wir finden dies eine wichtige und richtige Massnahme. Es kann nicht sein, dass jemand nicht einer Erwerbstätigkeit nachgehen darf, nur weil sie oder er im falschen Kanton wohnt.

Der vorliegende Entwurf nimmt ein zweites Thema auf, welches die vorläufig aufgenommenen Asylsuchenden betrifft. Es geht um die Frage, ob und wie ein Verbot der Rückkehr ins Heimatland geregelt sein soll. Eine Rückkehr ins Heimatland steht im Widerspruch zur Schutzbedürftigkeit ebendieser Person. In diesem Sinne will die Gesetzesanpassung solche Rückreisen verbieten. Das Verbot soll für die ersten drei Jahre auf alle anderen Staaten ausgeweitet werden, um zu verhindern, dass die Personen über Umwege zurück ins Heimatland reisen können.

Die FDP-Fraktion unterstützt das Verbot der Rückreise in das Heimatland. Ein grundlegendes Reiseverbot muss pragmatisch umgesetzt werden. So sollen zum Beispiel Reisen in ein Nachbarland der Schweiz zu Schulzwecken oder aufgrund eines familiären Notfalls nicht ausgeschlossen sein. Wir sind der Meinung, dass solche Ausnahmen entweder im Gesetz oder, und das wäre wohl der einfachere und zweckmässige Weg, in der Verordnung geregelt werden müssen. Zum Reiseverbot sei noch Folgendes hinzugefügt: Reisen ins Ausland sind bereits heute bewilligungspflichtig, da vorläufig Aufgenommene nicht über Schweizer Reisepapiere verfügen. Die Verankerung eines Verbots mit gewissen Ausnahmen ist daher folgerichtig und schafft juristische Klarheit.

Kein Verständnis haben wir für die unheilige Allianz von SVP und SP, welche mit ihrer Verweigerungshaltung sämtliche Verbesserungen am Status der vorläufig aufgenommenen Personen verzögern. Dies ist weder im Sinne der betroffenen Personen noch im Sinne der Schweiz.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, auf das Geschäft einzutreten, um so konkrete Verbesserungen zu ermöglichen.

Gredig Corina (GL, ZH): Wenn wir im Alltag "vorläufig" sagen, dann meinen wir damit "provisorisch", also einen nicht definitiven Zustand, der sich in Zukunft ändern wird. Im Alltag von vorläufig Aufgenommenen impliziert der Begriff "vorläufig", dass sie eben nur vorläufig dableiben und es sich vielleicht also gar nicht lohnt, sie in einem Betrieb anzustellen. Das erschwert die Integration und verursacht damit auch Kosten bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Denn in der Realität – mein Vorredner hat es gesagt – bleibt ein Grossteil dieser Personen mit dem Status "vorläufige Aufnahme" langfristig in der Schweiz, weil aufgrund der Situation im Herkunftsland, beispielsweise in Syrien, eine Rückkehr auf absehbare Zeit nicht möglich ist.

Die heutige Situation ist für alle Seiten unbefriedigend. Nach dieser Teilrevision ist es dringlich, dass eine längst fällige grundsätzliche Überarbeitung des Status respektive der Ersatzmassnahme der vorläufigen Aufnahme in Angriff genommen wird.

Mit dem erleichterten Kantonswechsel beinhaltet der Ihnen nun vorliegende Entwurf Massnahmen zur verbesserten Integration in den Arbeitsmarkt. Dies begrüssen wir. Deshalb werden wir auch auf die Vorlage eintreten.



Bei der Umsetzung der Motion Pfister Gerhard 15.3953 wird aber klar überschossen. Die Motion beinhaltet lediglich ein Verbot von Reisen ins Herkunftsland. Nun sollen aber auch einfache Reisen über die Grenzen in unsere Nachbarländer auf Gesetzesstufe verboten werden. Ein gesetzlich verankertes generelles Reiseverbot ist unverhältnismässig und verstösst gegen das Grundrecht auf Achtung des Familienlebens. So ist es beispielsweise mit dieser Regelung nicht möglich, dass Geschwister oder Eltern in einem unserer Nachbarländer besucht werden. Sie erinnern sich doch noch an den Grenzzaun in Kreuzlingen und Konstanz während des Lockdowns in diesem Frühling: Die Menschen haben sich am Grenzzaun getroffen, um miteinander zu sprechen. Wenn wir das generelle Reiseverbot auf Gesetzesstufe festschreiben, schaffen wir damit für alle Personen mit dem Status der vorläufigen Aufnahme einen solchen Grenzzaun, welcher sich auch für Familienbesuche nicht öffnen lässt.

Wir werden aufgrund der Verbesserung der Integration mit dem vereinfachten Kantonswechsel auf die Vorlage eintreten. Wir werden dieser Vorlage in der Gesamtabstimmung aber nur zustimmen, wenn nach der Beratung das unverhältnismässige generelle Reiseverbot wenigstens für Familienbesuche und Schulreisen gelockert wird.

AB 2020 N 2593 / BO 2020 N 2593

Bircher Martina (V, AG): Geschätzte Kollegin, Sie und auch Ihre Vorredner haben immer wieder das Beispiel von vorläufig Aufgenommenen aus Syrien genannt. Können Sie mir den Unterschied zwischen "vorläufig aufgenommenen Ausländern" und "vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen" erklären?

Gredig Corina (GL, ZH): Geschätzte Kollegin, es gibt auf dieser Welt diverse Bürgerkriege. Wenn Sie Lösungen haben, wie ein Bürgerkrieg beendet werden kann, dann wäre wahrscheinlich sehr vielen Menschen geholfen. Diese Menschen können nicht zurückgehen, und sie bleiben für eine längere Zeit hier in der Schweiz. Deshalb ist niemandem geholfen, wenn wir hier der Integration nicht etwas nachhelfen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Die Vorgeschichte dieser Vorlage wurde eigentlich schon etwas aufgezeichnet: Der Bundesrat erfüllt hier zwei Motionen. Zum einen ist das die Motion 18.3002 der SPK-S, die in beiden Räten angenommen wurde. Hier geht es um Erleichterungen beim Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Personen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Dann gibt es noch die Motion Pfister Gerhard 15.3953, "Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene". Diese Motion verlangt, dass Reisen von vorläufig Aufgenommenen in den Heimatstaat generell untersagt werden. Eine gleichartige Regelung ist seit dem 1. April 2020 auch für anerkannte Flüchtlinge in Kraft.

Erlauben Sie mir ein paar Bemerkungen zu den Anpassungen, die in dieser Gesetzesvorlage vorgesehen sind. Zunächst zu den Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme beim Kantonswechsel: Hier soll ein Anspruch auf Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Personen eingeführt werden, die ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig sind oder in einem anderen Kanton eine berufliche Grundbildung absolvieren. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Person weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfe bezieht. Weiter muss das Arbeitsverhältnis seit mindestens zwölf Monaten bestehen oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar sein. Ziel dieser Regelung ist es, die Rahmenbedingungen für die Integration in den Arbeitsmarkt und damit auch für finanzielle Selbstständigkeit weiter zu verbessern. Das ergänzt auch die Integrationsbemühungen des Bundesrates in Bezug auf vorläufig Aufgenommene.

Nun zur zweiten Bestimmung, die etwas umstrittener ist, zur Einschränkung für Auslandsreisen: Bereits heute wird vorläufig aufgenommenen Personen nur ausnahmsweise eine Reise in ihren Heimatstaat bewilligt, dies beispielsweise beim Tod von nahen Familienangehörigen. Mit der Motion Pfister Gerhard 15.3953 sollen Reisen in den Heimatstaat für vorläufig Aufgenommene aber generell untersagt werden.

Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, sieht die Vorlage ein gesetzliches Verbot vor, wie es heute bereits für anerkannte Flüchtlinge gilt. Dieses Verbot soll auch für Asylsuchende und schutzbedürftige Personen gelten: Auch sie haben die Schweiz um Schutz ersucht und könnten bei einer Rückkehr in den Heimatstaat einer asylrelevanten Verfolgung ausgesetzt sein. Eine Heimatreise soll für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige darum nur noch möglich sein, wenn sie zur Vorbereitung der definitiven Rückkehr notwendig wird.

Neben den Regelungen für Heimatreisen sollen für vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende und Schutzbedürftige aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit auch die Voraussetzungen für Reisen in andere Staaten, wie z. B. Nachbarstaaten der Schweiz, im Gesetz verankert werden. Ich möchte hier klarstellen: Das wird heute in der Verordnung geregelt, das ist also nicht etwas Neues. Wenn Sie sich gegen diese gesetzlichen Bestimmungen wehren – ich habe gewisse Votantinnen und Votanten so verstanden –, dann ist das bei ge-



wissen kohärent, weil sie sich auch gegen die Verordnung immer gewehrt haben. Aber es ist heute geltendes Verordnungsrecht, das ins Gesetz überführt wird. Bereits nach diesem geltenden Recht dürfen solche Reisen nur ausnahmsweise und mit einer Bewilligung unternommen werden. Auslandsreisen von vorläufig aufgenommenen Personen sind somit schon heute prinzipiell untersagt. Was wir hier vorschlagen, ist also nicht neu, sondern lediglich die Verankerung dieses Grundsatzes im Ausländer- und Integrationsgesetz.

Die heutige Bewilligungspraxis des SEM für Reisen in andere Staaten als den Heimatstaat soll dabei grundsätzlich beibehalten werden. Mit anderen Worten: Solche Reisen können ausnahmsweise bewilligt werden, wenn dafür ein besonderer persönlicher Grund besteht. So sollen insbesondere Reisen in andere Staaten als den Heimatstaat beim Tod oder bei schwerer Krankheit von Familienangehörigen auch künftig möglich sein. Dies gilt auch für Reisen, die der Förderung der Integration in der Schweiz dienen. Hier ist beispielsweise an einen Schulausflug zu denken: Ein vorläufig aufgenommenen Jugendlicher, der in der Region Basel wohnt, muss beispielsweise in den süddeutschen Raum reisen können. Der Bundesrat hat dies in der Botschaft explizit so festgehalten. Reisen von Asylsuchenden, also von Personen, die sich noch im Verfahren befinden, sollen hingegen nur bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist.

Ich wiederhole es hier: Der Bundesrat erfüllt zwei Motionen aus Ihrem Kreis, die in beiden Räten angenommen wurden. Ich möchte Sie deshalb bitten, hier auf diese Vorlage einzutreten.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Wir stimmen über den Eintretensantrag der Minderheit Pfister Gerhard ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 20.063/22108)

Für Eintreten ... 72 Stimmen

Dagegen ... 117 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Vorlage geht an den Ständerat.

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté