



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und Po-  
lizeidepartement EJPD  
Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Zug, 12. November 2019 ek

**Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die In-  
tegration (AIG) betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen  
des Status der vorläufigen Aufnahme  
Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. August 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur Ände-  
rung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration  
(AIG) betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der  
vorläufigen Aufnahme Stellung zu nehmen. Gerne kommen wir Ihrer Einladung nach und äus-  
sern uns wie folgt:

**I. Anträge**

**1. Hauptanträge:**

**a) Art. 84 Abs. 4 Bst. c AIG sei wie folgt zu ändern:**

<sup>4</sup> **Die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn die vorläufig aufgenommene Person:  
c. unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen vom SEM bezeich-  
neten Drittstaat reist, es sei denn, die Person macht glaubhaft, dass die Reise  
aufgrund eines Zwangs erfolgte;**

**b) Der Bund habe den Kantonen beim Eintritt eines Falles von Art. 84 Abs. 4 Bst. c  
AIG für die Dauer von drei Jahren eine erhöhte Nothilfepauschale auszurichten,  
um die negativen finanziellen Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone abzufeu-  
dern.**

**Eventualantrag:**

**Art. 84 Abs. 4 Bst. c AIG sei zu streichen und es sei in Art. 84 AIG ein neuer Abs. 6  
wie folgt aufzunehmen:**

**<sup>6</sup> Reist eine vorläufig aufgenommene Person ohne Bewilligung in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat und macht sie nicht glaubhaft, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte, so wird während fünf Jahren ab der Wiedereinreise in die Schweiz keine Aufenthaltsbewilligung gemäss Art. 84 Abs. 5 AIG erteilt.**

**2. Art. 85b Abs. 3 AIG sei zu streichen.**

## **II. Begründung**

Zum Hauptantrag 1.a):

Bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat erlischt die vorläufige Aufnahme (Art. 84 Abs. 4 Bst. c AIG). Bei einer unerlaubten Reise in einen Drittstaat droht eine Busse (Art. 120 Abs. 1 Bst. h AIG) und allenfalls die Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa (Art. 122d AIG). Die Differenzierung zwischen einer Reise in einen anderen Staat als den Heimat- und Herkunftsstaat und einer Reise in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat, wie sie Art. 59e Abs. 3 AIG vorsieht, wird bei der Sanktionierung von unerlaubten Reisen in einen Drittstaat nicht abgebildet. Eine solche Differenzierung halten wir jedoch für angezeigt. Reist eine vorläufig aufgenommene Person mit Staatsangehörigkeit Eritrea ohne Erlaubnis nach Deutschland (z.B. an eine Familienfeier), sollte eine andere Sanktion ausgesprochen werden, als wenn diese Person nach Äthiopien fliegt (und danach möglicherweise unbemerkt ins Heimatland reist). Im ersteren Fall ist die Sanktionierung mit einer Busse angemessen, im letzteren Fall hingegen viel zu mild und kaum abschreckend. Zudem scheint eine härtere Sanktionierung einer Reise in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat auch deshalb angebracht, weil bei anerkannten Flüchtlingen in einem solchen Fall das Asyl widerrufen wird (Art. 63 Abs. 2 Bst. b des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 [AsylG, SR 142.31] in der Fassung vom 14. Dezember 2018, in Kraft voraussichtlich ab Anfang 2020).

Zum Hauptantrag 1.b):

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. Nur eine Minderheit der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird jedoch in den Herkunftsstaat zurückkehren können. Der Grossteil der Personen mit einer erloschenen vorläufigen Aufnahme wird wegen Vollzugshindernissen ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz verbleiben und Nothilfe beziehen. Für die Gewährleistung der Nothilfe sind die Kantone zuständig. Entgegen der Darstellung im erläuternden Bericht (Ziffer 3.2.2, S. 20) ist deshalb in den Anwendungsfällen von Art. 84 Abs. 4 Bst. c AIG mit negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone zu rechnen. Die Kantone müssen bei Personen, deren vorläufige Aufnahme wegen des Verstosses gegen das Reiseverbot erloschen ist, während der Karenzfrist von drei Jahren bis zur erneuten Anordnung der vorläufigen Aufnahme für die Nothilfe aufkommen. Wir

beantragen deshalb, dass der Bund den Kantonen in solchen Fällen eine erhöhte Nothilfepauschale ausrichtet (für die Dauer von drei Jahren).

Zum Eventualantrag 1:

Es ist für uns nachvollziehbar, dass die Sanktion eine abschreckende Wirkung haben muss. Das drohende Erlöschen der vorläufigen Aufnahme erfüllt diesen Zweck. Gerade bei Personen, welche sich vor der Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat auf dem Arbeitsmarkt integriert hatten und keine Sozialhilfe bezogen, ist die vorgesehene Bestimmung mit dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme und der dreijährigen finanziellen Kantonszuständigkeit jedoch unbefriedigend. Als Alternative zur Sanktion des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme wäre ein Moratorium zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung von fünf Jahren denkbar. Dabei sollte dieses Moratorium auch bei unerlaubten Reisen in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat gelten (siehe Begründung zum Hauptantrag 1.a). Diese Sanktion hätte keine negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und die Betroffenen könnten weiterhin eine Erwerbstätigkeit ausüben.

Zum Antrag 2:

Gemäss den vorgesehenen Gesetzesänderungen sollen vorläufig Aufgenommene zum Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt einen Anspruch auf einen Kantonswechsel erhalten, wenn ein Verbleib im Wohn- und Zuweisungskanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht. Der Bundesrat begründet diese Änderungen mit dem Abbau von Hürden auf dem Arbeitsmarkt und verweist in diesem Zusammenhang auf zwei Berichte zu dieser Thematik aus den Jahren 2014 (Seite 4 des Erläuternden Berichts, Fussnote 5). Gemäss diesen Berichten würden Arbeitgeber davon ausgehen, dass vorläufig Aufgenommene sich bloss für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten. Zudem würden viele Arbeitgeber davon ausgehen, dass vorläufig Aufgenommene nicht erwerbstätig sein dürfen.

Hierzu ist Folgendes anzumerken: In den letzten Jahren wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, um bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen Hürden auf dem Arbeitsmarkt abzubauen. In den Medien wurden die hohe Sozialhilfequote bei vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sowie die damit im direkten Zusammenhang stehende tiefe Erwerbsquote wiederholt thematisiert. Der Bund hat in Zusammenarbeit mit den Kantonen verschiedene Projekte angestossen, um die Erwerbsquote dieser Personengruppe zu erhöhen (u.a. sog. Flüchtlingslehre, Integrationsvorlehre, Pilotprojekt «Arbeiten in der Landwirtschaft»). Am 1. Januar 2018 wurde die Bestimmung, wonach vorläufig Aufgenommene 10% ihres Lohnes als Sonderabgabe zu leisten haben, aufgehoben. Per 1. Januar 2019 wurde die Bewilligungspflicht durch eine einfache gebührenfreie Meldepflicht abgelöst. Vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge unterliegen anders als Asylsuchende nicht dem Inländervorrang und dürfen in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Auf kantonaler Ebene wurde eine Strategie zur beruflichen Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen erarbeitet. Gleichzeitig erfolgte die Information der Arbeitgeber durch die Branchenverbände, Behörden und die Medien. Arbeitgeber in Branchen, in denen Personen aus dem Asylbe-

reich häufig tätig sind (Gastronomie, Baugewerbe, Reinigung, Coiffeur) sind in der Regel bestens über die gesetzlichen Bestimmungen informiert. Am 1. Mai 2019 ist zudem schweizweit die vom Bund und den Kantonen erarbeitete Integrationsagenda in Kraft getreten. Mit verschiedenen verbindlicheren und intensiveren Integrationsmassnahmen wird eine raschere und nachhaltige Integration auf dem Arbeitsmarkt angestrebt. Insgesamt hat sich somit die heutige Ausgangslage im Vergleich zum Jahr 2014, als die erwähnten Berichte zur Situation der vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt im Auftrag des Bundes erstellt wurden, komplett verändert. Einerseits wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge erheblich erleichtert und andererseits erfolgte eine breite Information der Öffentlichkeit und der betroffenen Kreise über die erfolgten Massnahmen.

Den vorgesehenen vermeintlichen Abbau einer weiteren Hürde – nämlich die neue Möglichkeit, bei nicht zumutbaren Arbeitszeiten oder bei nicht zumutbarem Arbeitsweg mit einem blossen Arbeitsvertrag in der ganzen Schweiz den zuständigen Kanton wechseln zu können – lehnen wir hingegen ab. Eine solche Regelung erscheint uns nicht praktikabel und auch nicht nötig, da wie dargelegt schon diverse Hürden auf dem Arbeitsmarkt beseitigt wurden. Nach der Neustrukturierung des Asylbereichs, welche am 1. März 2019 in Kraft getreten ist, sollen den Kantonen vor allem Personen mit einer Bleibeperspektive, konkret vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge, zugewiesen werden. Die Zuweisung auf die Kantone erfolgt nach einem fixen Verteilschlüssel. Der Zuweisungskanton ist für die Integrationsmassnahmen und die Ausrichtung der Sozialhilfe an die ihm zugewiesenen Personen zuständig. Mit der Integrationsagenda erfolgt eine individuelle bedarfsgerechte Betreuung und Integration. Gerade bei jüngeren Personen stehen dabei der Abschluss einer Ausbildung und ein langjähriger Verbleib auf dem Arbeitsmarkt im Vordergrund.

Bisher ist ein Kantonswechsel bei vorläufig Aufgenommenen (Ausnahme: vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) nur in Ausnahmefällen möglich (Gründe: Einheit der Familie, schwerwiegende Gefährdung oder beide Kantone sind einverstanden). Dadurch sind vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge nach dem Verteilschlüssel anteilmässig gerecht auf die Kantone verteilt. Die Kantone bleiben über längere Zeit für die Integration der ihnen zugewiesenen Personen zuständig und erhalten dafür Beiträge vom Bund. Frühestens fünf Jahre nach der Einreise können vorläufig Aufgenommene eine Aufenthaltsbewilligung erhalten, sofern sie gut integriert und nicht mehr sozialhilfeabhängig sind. Nach dem Erhalt der Aufenthaltsbewilligung können sie den Wohnkanton frei wählen.

Die vorgesehene Regelung, wonach mit dem blossen Vorliegen eines Arbeitsvertrags bei nicht zumutbaren Arbeitszeiten oder bei nicht zumutbarem Arbeitsweg ein Anspruch auf Kantonswechsel einhergeht, lehnen wir klar ab. Der Anspruch auf Kantonswechsel schränkt die Autonomie der Kantone ein und führt zu erheblichen Rechtsunsicherheiten. In der Praxis werden Stellen trotz einem Arbeitsvertrag oft nicht angetreten oder eine Beendigung der Erwerbstätigkeit erfolgt bereits kurze Zeit nach dem Stellenantritt. Zudem arbeiten vorläufig Aufgenommene oft in Branchen, in welchen grössere Gruppen gut vernetzt agieren (zum Beispiel Gastronomie,

Baugewerbe, Reinigung, Coiffeur) und entsprechende Gefälligkeitsverträge sind nicht auszu-schliessen. Oft handelt es sich bei vorläufig Aufgenommenen um Working Poor, welche trotz der Erwerbstätigkeit sozialhilfeabhängig sind oder dies zum Beispiel nach einer betrieblichen Anpassung des Arbeitspensums werden. In solchen Situationen entstehen mit dem vorgesehe-nen Anspruch auf Kantonswechsel Unklarheiten, welcher Kanton für die Ausrichtung von Sozi-alhilfe zuständig ist. Zudem ist es nicht sinnvoll, laufende, unter Umständen langjährige Integ-rationsmassnahmen abubrechen und neue Zuständigkeiten zu schaffen. Mit der vorgeschla-genen Lösung würde ausserdem die heutige Zuteilung auf die Kantone nach dem Verteil-schlüssel untergraben. Es ist zudem denkbar, dass vorläufig Aufgenommene in einen Kanton wechseln möchten, in welchem sie möglichst schnell eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (für die Prüfung der Härtefälle sind die Kantone zuständig und die entsprechende Praxis unter-scheidet sich von Kanton zu Kanton). Auch grössere Städte dürften für vorläufig Aufgenomme-ne unter Umständen attraktiver sein als die ihnen zugewiesenen Unterkünfte in ländlicheren Gebieten. Hierfür benötigen die vorläufig Aufgenommenen gemäss der neu vorgesehenen Re-gelung bloss einen Arbeitsvertrag aus diesem Kanton. Letztlich wird es im Einzelfall oft strittig sein, wann eine Unzumutbarkeit eines Arbeitswegs oder einer Arbeitszeit vorliegt. Zusammen-fassend sind wir der Ansicht, dass der Zuweisungskanton bei vorläufig Aufgenommenen zu-ständig bleiben soll bis zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung. Ausnahmen sollen wie bisher möglich sein (bei Einheit der Familie, bei schwerwiegender Gefährdung oder wenn beide Kan-tone mit dem Wechsel einverstanden sind). Die vorgeschlagene Variante mit dem Anspruch auf Kantonswechsel birgt ein zu hohes Missbrauchspotenzial. Zudem sollte ein unbestimmter Rechtsbegriff wie die Unzumutbarkeit nicht zu einem Anspruch führen.

### **III. Weitere Bemerkungen**

#### **1. Anregung zu Art. 21 Abs. 3 zweiter Satz AIG**

Im Rahmen des Fachkräftemangels wird immer wieder gefordert, dass Absolventinnen und Ab-solventen von Schweizer Hochschulen, welche aus Drittstaaten stammen, freier Zugang zum hiesigen Arbeitsmarkt gewährt werden soll. Dieser erleichterte Zugang wurde im Jahr 2010 in Art. 21 Abs. 3 AIG verankert. Dieser Passus stellt sicher, dass nicht alle Absolventinnen und Absolventen privilegiert zugelassen werden, sondern nur solche, welche auch von der Wirt-schaft sehr nachgefragt werden. Die Zeitspanne zwischen dem Hochschulabschluss und dem Antrag auf eine Arbeitsbewilligung kann aufgrund äusserer, von der Absolventin oder vom Ab-solventen nicht beeinflussbarer Faktoren mehr als sechs Monate betragen. Wir regen deshalb an, die Frist gemäss Art. 21 Abs. 3 zweiter Satz AIG von sechs auf zwölf Monate zu verdop-peln, um diese gesuchten, hochqualifizierten Personen nicht zu verlieren.

#### **2. Ausnahmen vom Reiseverbot (Art. 59e Abs. 3 AIG)**

Die neuen Gesetzesbestimmungen zum Reiseverbot sind grundsätzlich zweckmässig. Es ist stossend, wenn vorläufig Aufgenommene ihre Ferien im Heimatland verbringen und dadurch möglicherweise weitere Landsleute dazu verleiten, ihren Herkunftsstaat zu verlassen. Ein abs o-

lutes Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene wäre jedoch unverhältnismässig. Nach neuem Recht soll es gemäss Art. 59e Abs. 3 AIG möglich sein, vorläufig Aufgenommenen die Reise ins Ausland ausnahmsweise zu bewilligen, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Nach Art. 9 der geltenden Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 14. November 2012 (RDV; SR 143.5) kann vorläufig Aufgenommenen namentlich die Teilnahme an Schulreisen, Sportveranstaltungen oder an familiären Anlässen in Nachbarstaaten gestattet werden. Der Erläuternde Bericht enthält keine verbindlichen Aussagen dazu, ob und inwiefern diese Bestimmungen angepasst oder eingeschränkt werden sollen, was wir bedauern.

### 3. Generelle Meldepflicht für selbstständige Erwerbstätigkeit

Wir empfehlen, in Ergänzung der Vernehmlassungsvorlage die ausschliessliche Meldepflicht für eine selbstständige Erwerbstätigkeit, welche in Art. 85a Abs. 3<sup>bis</sup> AIG für vorläufig aufgenommene Personen verankert wird, ungeachtet des ausländerrechtlichen Status' auf alle Drittstaatsangehörigen (mit Ausnahme von Personen mit N-Status) auszudehnen. Dafür sprechen unseres Erachtens folgende Gründe:

Per 1. Januar 2019 wurde vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert, indem die Bewilligungs- durch eine ausschliessliche Meldepflicht abgelöst wurde (Art. 85a AIG). Damit wurde im Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit eine Ungleichbehandlung gegenüber den übrigen Drittstaatsangehörigen geschaffen. Letzteren wird gestützt auf Art. 19 AIG eine selbstständige Erwerbstätigkeit nur ausnahmsweise und unter Bewilligung ermöglicht. Diese Ungleichbehandlung fällt bei Personen aus dem Asylwesen, welche aufgrund einer individuellen «Härtefallregelung» gestützt auf Art. 14 Abs. 2 AsylG (wegen guter Integration etc.) einen B-Status erhalten, besonders ins Gewicht. Vor der Erteilung der B-Bewilligung gestützt auf die «Härtefallregelung» können vorläufig aufgenommene Personen mittels Meldeverfahren selbstständig erwerbstätig werden (Art. 85a AIG; Art. 65 Abs. 3 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 [VZAE, SR 142.201]). Nach der Erteilung der B-Bewilligung gestützt auf die «Härtefallregelung» können sie nur noch ausnahmsweise und mit Bewilligung selbstständig erwerbstätig werden (Art. 31 Abs. 4 VZAE). Diese Ungleichbehandlung wird durch die vorgeschlagene Gesetzesänderung noch zementiert, indem die Meldepflicht, die sich bisher explizit nur aus einer Verordnungsbestimmung (Art. 65 Abs. 3 VZAE) ergab, nun auf Gesetzesstufe überführt werden soll (Art. 85a Abs. 3<sup>bis</sup> AIG).

Zudem weisen wir darauf hin, dass sich der Vollzug im Bereich der Bewilligung für eine selbstständige Erwerbstätigkeit komplex und von Kanton zu Kanton unterschiedlich gestaltet. Hintergrund dieses uneinheitlichen Vollzugs ist unter anderem die unterschiedliche Definition der selbstständigen Erwerbstätigkeit: Während das AHV-Recht eine Anstellung bei einer Kapitalgesellschaft als Unterstellung resp. als unselbstständige Tätigkeit, unabhängig von der finanziellen Beteiligung und der Stellung dieser Person innerhalb der Firma definiert, richtet sich die

ausländerrechtliche Definition nach der Kompetenz, über das Wohlergehen der Firma massgeblich mitzuentcheiden, was sich u.a. am Anteil am Aktien- resp. Stammkapital und an der Zeichnungsberechtigung im Handelsregister misst.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Zug, 12. November 2019

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Stephan Schleiss  
Landammann

sign.

Renée Spillmann Siegwart  
stv. Landschreiberin

Kopie per E-Mail an:

- [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch); im PDF- und Word-Format
- Volkswirtschaftsdirektion; [info.vds@zg.ch](mailto:info.vds@zg.ch)
- Direktion des Innern; [info.dis@zg.ch](mailto:info.dis@zg.ch)
- Sicherheitsdirektion; [info.sd@zg.ch](mailto:info.sd@zg.ch)
- Amt für Migration; [info.afm@zg.ch](mailto:info.afm@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Vereinigten Bundesversammlung
- Staatskanzlei (zur Aufschaltung im Internet)