



Bern, [Datum]

Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Einschränkungen für Reisen ins Ausland (RDV, VZAE, VEV, VVWAL und AsylV 1)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Für die vollständige Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2021 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration müssen die Ausführungsverordnungen bezüglich der Auslandsreisen von asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen angepasst werden. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen insbesondere die Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen.

Ausgangslage

Am 17. Dezember 2021 hat das Parlament eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) beschlossen, mit welcher auch eine Änderung des Asylgesetzes (AsylG) einhergeht. Sie umfassen Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme (20.063, nAIG, BBl 2021 2999). Dadurch soll die Integration von vorläufig aufgenommenen Personen in den Arbeitsmarkt insbesondere durch eine Erleichterung des Kantonswechsels gefördert werden. Zudem wurden neue Regelungen für Auslandsreisen von vorläufig Aufgenommenen, Personen mit vorübergehendem Schutz sowie von Asylsuchenden geschaffen.

Der Bundesrat hat danach am 11. März 2022 die erstmalige Anwendung des Schutzstatus S für Personen beschlossen, die wegen den Kampfhandlungen in der Ukraine in die Schweiz geflüchtet sind. Heute können Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S ohne Reisebewilligung ins Ausland reisen und in die Schweiz zurückkehren. Dies entspricht auch der Regelung für Schutzbedürftige aus der Ukraine in der EU. Die Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 sieht demgegenüber vor, dass Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, grundsätzlich nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat reisen dürfen. Ausnahmen sind nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich.

Auf Grund dieses Widerspruchs hat der Bundesrat am 1. Mai 2024 die Gesetzesänderung vom 17. Dezember 2021 vorerst ohne die Bestimmungen über die Auslandsreisen auf den 1. Juni 2024 in Kraft gesetzt. Gleichzeitig hat er beschlossen, dem Parlament im Hinblick auf die spätere Inkraftsetzung auch der Regelungen zu den Auslandsreisen eine Änderung des AIG mit einer Ausnahmebestimmung für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine zu unterbreiten. Zu diesem Gesetzesvorschlag wird eine separate Vernehmlassung durchgeführt.

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf enthält die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Gesetzesänderung vom 17. Dezember 2021, die für die übrigen betroffenen Personengruppen hinsichtlich Auslandsreisen gelten sollen.

Inhalt der Vorlage

Der Vernehmlassungsentwurf enthält die im Hinblick auf die Inkraftsetzung der neuen Regelungen im AIG und AsylG erforderlichen Anpassungen zu den Auslandsreisen. So sollen insbesondere in der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) die besonderen persönlichen Gründe konkretisiert werden, bei denen eine Reise in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligt werden kann (Art. 59e Abs. 3 nAIG). Zudem sind auf Grund der Gesetzesänderungen in verschiedenen Verordnungen des Asyl- und Ausländerbereichs redaktionelle Anpassungen erforderlich.

Erläuternder Bericht

1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 17. Dezember 2021 hat das Parlament eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes¹ (AIG²) beschlossen, mit welcher auch eine Änderung des Asylgesetzes (AsylG³) einhergeht. Neu werden Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen auf Gesetzesstufe generell untersagt (Art. 59d Abs. 1 nAIG). Eine solche Reise kann vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen nur dann im Einzelfall bewilligt werden, wenn sie zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat notwendig ist (Art. 59d Abs. 2 nAIG). Zusätzlich werden die bisherigen Regelungen auf Verordnungsstufe für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen auf Gesetzesstufe verankert (Art. 59e nAIG). Es besteht ein grundsätzliches Reiseverbot mit Ausnahmemöglichkeiten. So kann das Staatssekretariat für Migration (SEM) vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person ausnahmsweise eine solche Reise bewilligen, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen (Art. 59e Abs. 3 nAIG). Personen, die unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat reisen, können für diese Verstösse belangt werden (Art. 84 Abs. 4, 84a, 120 Abs. 1 Bst. h, 122d nAIG; 53 Bst. d, 79 Bst. e nAsylG).

Der Bundesrat hat rund drei Monate nach diesem Beschluss des Parlaments am 11. März 2022 die erstmalige Anwendung des Schutzstatus S für Personen beschlossen, die wegen den Kampfhandlungen in der Ukraine in die Schweiz geflüchtet sind. Personen mit einem biometrischen Pass der Ukraine können sich während 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen visumsfrei im Schengen-Raum aufhalten. Der Bundesrat hat daher im Rahmen einer Änderung der Verordnung vom 14. November 2012⁴ über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) beschlossen, dass Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S ohne Reisebewilligung ins Ausland reisen und in die Schweiz zurückkehren dürfen (Art. 9 Abs. 8 RDV). Dies entspricht auch der Regelung für Schutzbedürftige aus der Ukraine in der EU⁵. Die Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 sieht demgegenüber vor, dass Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde, grundsätzlich nicht in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat reisen dürfen. Damit besteht ein Widerspruch zwischen der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 und der geltenden Regelung für schutzbedürftige Personen aus der Ukraine. Diese besondere Situation war zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Gesetzesänderung im Dezember 2021 nicht vorauszu-sehen.

Die bestehenden Reisemöglichkeiten von Personen aus der Ukraine mit vorübergehendem Schutz sollen aufgrund der Visumsbefreiung für Personen mit einem biometrischen Pass der Ukraine bis auf weiteres beibehalten werden. Deshalb hat der Bundesrat am 1. Mai 2024 beschlossen, dem Parlament im Hinblick auf die Inkraftsetzung der Regelungen zu den Auslandsreisen eine Gesetzesänderung mit einer Ausnahmeregelung für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine zu unterbreiten. Für diese Personen sollen die heute gestützt auf Artikel 9 Absatz 8 RDV bestehenden Reisemöglichkeiten bestehen bleiben. Dafür ist eine Änderung des AIG erforderlich, zu der eine separate Vernehmlassung durchgeführt wird.

¹ BBl 2021 2999

² SR 142.20

³ SR 142.31

⁴ SR 143.5

⁵ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

Die Bundesversammlung hat im Dezember 2024 die gleichlautenden Motionen Würth 24.3022 und Paganini 24.3035 «Für die Akzeptanz des Schutzstatus S braucht es Anpassungen» angenommen, die unter anderem fordern, dass der Schutzstatus S aberkannt und auch nicht wieder erlangt werden kann, wenn eine Person für eine bestimmte Aufenthaltsdauer (z.B. 14 Tage) ausreist. Ein grundsätzliches Verbot von Heimatreisen von Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine wird jedoch nicht gefordert.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zu diesen Motionen festgehalten, dass die heute bestehenden gesetzlichen Regelungen dem Anliegen dieser Motionen bezüglich der Bekämpfung des Missbrauchs bereits angemessen Rechnung tragen.

Der Bundesrat hat am 25. Juni 2025 das weitere Vorgehen zur Umsetzung dieser beiden Motionen beschlossen. Demnach wird das SEM seine Praxis im Rahmen des geltenden Rechts im Hinblick auf die Anliegen der Motionen anpassen. Ab Anfang November 2025 sollen sich Personen mit Schutzstatus S 15 Tage pro Halbjahr in der Ukraine aufhalten dürfen anstatt wie bisher 15 Tage pro Quartal. Diese Massnahme kann im Einklang mit der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 und der geplanten Sonderregelung für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine umgesetzt werden, da sie ohne Anpassung der rechtlichen Grundlagen erfolgt.

Der vorliegende Vernehmlassungsentwurf betrifft die im Hinblick auf die Inkraftsetzung der Gesetzesänderung vom 17. Dezember 2021 zu den Auslandsreisen notwendigen Verordnungsanpassungen in der RDV, der Verordnung vom 24. Oktober 2007⁶ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE), der Verordnung vom 15. August 2018⁷ über die Einreise und die Visumerteilung (VEV), der Verordnung vom 11. August 1999⁸ über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) und der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999⁹ über Verfahrensfragen (AsylV 1).

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Wie bereits in der Botschaft¹⁰ zur Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 (Ziff. 3.2 Einschränkungen für Reisen ins Ausland) festgehalten, enthält weder die Anerkennungsrichtlinie¹¹ noch die Massenzustrom-Richtlinie der EU¹² Regelungen, wonach Reisen ins Ausland von Personen mit subsidiärem oder vorübergehendem Schutz grundsätzlich untersagt oder eingeschränkt sind.

Gemäss der Anerkennungsrichtlinie müssen Mitgliedstaaten Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde und die keinen nationalen Pass erhalten können, Reisedokumente ausstellen, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen (Art. 25 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie). Die Massenzustrom-Richtlinie der EU enthält keine Regelungen zu Reisen ins Ausland für Personen, denen vorübergehender Schutz gewährt wurde.

Gewisse Staaten wie z.B. Deutschland, Schweden oder Österreich sehen jedoch bei Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat gewisse Sanktionsmassnahmen vor. Reisen in andere Staaten als den Heimat- oder Herkunftsstaat von Personen mit subsidiärem oder vorübergehendem Schutz sind in Deutschland, Schweden und Österreich

⁶ SR 142.201

⁷ SR 142.204

⁸ SR 142.281

⁹ SR 142.311

¹⁰ BBl 2020 7457

¹¹ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.

¹² Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen und Massnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12.

grundsätzlich möglich. Personen, die sich jedoch noch in einem laufenden Asylverfahren befinden, dürfen sowohl in Deutschland, Schweden und Österreich nicht in einen anderen Staat reisen.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Die Änderungen betreffen primär die RDV sowie punktuell auch die VZAE, VEV, VVWAL und die AsylV 1.

Mit den Verordnungsänderungen sollen insbesondere die neuen Regelungen zu den Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d nAIG) oder in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat konkretisiert werden (Art. 59e nAIG). So sollen in der RDV insbesondere die notwendigen besonderen persönlichen Gründe konkretisiert werden, die bei vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen vorliegen müssen für die Bewilligung von Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 9 Abs. 1 E-RDV). Weiter soll auf Verordnungsstufe konkretisiert werden, wann eine vorläufig aufgenommene oder schutzbedürftige Person ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat unternehmen darf (Art. 8a E-RDV) und was dabei zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise gehört. Da einige Regelungen der bestehenden RDV neu im AIG enthalten sind, bedarf es zudem verschiedener formeller und redaktioneller Anpassungen in der RDV (z.B. Ingress, Art. 2a, 4, 7, 9, 13 E-RDV).

Aufgrund der geänderten Sanktionsmassnahmen im AIG bei unerlaubten Auslandsreisen sind auch Anpassungen in der AsylV 1 erforderlich (vgl. Art. 51 E-AsylV 1).

Da die definitive Ausreise von vorläufig aufgenommenen Personen neu abschliessend im AIG geregelt wird, kann die entsprechende Ausführungsbestimmung der VVWAL aufgehoben werden (Art. 26a E-VVWAL).

Schliesslich müssen aufgrund der Änderungen des AIG und den vorgeschlagenen Anpassungen der RDV auch verschiedene Verweise in der VEV (Art. 21 Abs. 2 Bst. c E-VEV) und der VZAE (Art. 8 und 31 E-VZAE) angepasst werden.

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Änderung der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Ingress

Der bestehende Ingress verweist auf die Artikel 59a Absatz 2, 59b Absatz 3 und 111 Absatz 6 des AIG. Da die Regelungen zu den Reisen neu in den Artikeln 59 bis 59e nAIG enthalten sind, soll dieser angepasst werden und auf die entsprechenden Bestimmungen im AIG verwiesen werden. Artikel 111 Absatz 6 AIG wurde aufgrund der Aufhebung des Informationssystems zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und von Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer (ISR) per 15. Oktober 2023 aufgehoben.

Art. 2a

Da neu auch in Artikel 16 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erwähnt wird, soll vorliegend die entsprechende Abkürzung EJPD eingeführt werden.

Art. 4 Abs. 2 und 4

Zu Abs. 2

Die Regelungen zur Ausstellung eines Reisedokuments an schriftlose ausländische Personen, die keinen Anspruch darauf haben, werden neu auf Gesetzesstufe verankert (Art. 59 Abs. 4 nAIG). Folglich muss die bisherige Regelung in Artikel 4 Absatz 2 RDV angepasst werden. Sie soll neu nur noch allgemein festhalten, dass gewissen Personenkategorien ein Pass für eine ausländische Person ausgestellt werden kann. Dabei soll auf die neuen Regelungen des AIG verwiesen werden.

Zu Abs. 4

Auch hier muss der Verweis auf die Rechtsgrundlage angepasst werden (vgl. Abs. 2).

In der Praxis werden heute im Pass für eine ausländische Person bezüglich Reisedauer keine konkreten Reisedaten angegeben, da sich diese kurzfristig ändern können. So beispielsweise, wenn eine betroffene Person für die Einreise in einen Staat ein Visum nicht rechtzeitig erhält. Deshalb wird heute im Pass lediglich vermerkt, dass die Reisedauer maximal 30 Tage beträgt. Im Hinblick auf eine praxistaugliche Lösung soll neu auf Verordnungsstufe festgehalten werden, dass die Reisedauer bzw. konkrete Reisedaten nicht mehr zwingend im Pass für eine ausländische Person angegeben werden müssen (neu «Kann-Bestimmung»).

Art. 7 Bewilligung zur Wiedereinreise

Verfügen ausländische Personen über gültige Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates, benötigen sie für Auslandsreisen eine Bewilligung zur Wiedereinreise in Form eines Rückreisevisums; ein zusätzliches Reisedokument der Schweiz ist nicht erforderlich. Die bisher in Artikel 7 RDV enthaltenen Grundsätze und Voraussetzungen zur Gewährung solcher Rückreisevisa sind neu grundsätzlich im AIG geregelt (Art. 59 Abs. 5 nAIG). Folglich muss in der vorliegenden Bestimmung neu an allen Stellen nicht mehr auf Artikel 9 RDV sondern auf Artikel 59 Absatz 5 nAIG verwiesen werden. Zudem findet sich die bisherige Regelung von Absatz 3 mit den neuen Verweisen auf das AIG neu in Absatz 2 wieder. Die bisherigen Absätze 1 und 2 werden mit gewissen redaktionellen Anpassungen in einem Absatz zusammengeführt (vgl. Abs. 1).

Art. 8

Die vorliegende Bestimmung soll redaktionell angepasst werden. Der bisher verwendete Begriff «Schengenraum» entspricht nicht der im Gesetz verwendeten Schreibweise («Schengen-Raum», vgl. z.B. Art. 68c Abs. 1 AIG) und soll deshalb angepasst werden. Zudem muss der Verweis in der Fussnote aus redaktionellen Gründen angepasst werden.

Art. 8a Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat

Zu Abs. 1

Vorläufig aufgenommenen, schutzbedürftigen und asylsuchenden Personen ist es künftig grundsätzlich untersagt, in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen (Art. 59d Abs. 1 nAIG). Das SEM kann jedoch eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat im Einzelfall bewilligen, wenn dies zur Vorbereitung ihrer selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr notwendig ist (Art. 59d Abs. 2 nAIG). Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen (Art. 59 Abs. 5 nAIG).

Für eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat soll neu vorausgesetzt werden, dass die betroffene Person die freiwillige Rückkehr konkret plant und ihre Anwesenheit vor Ort erforderlich ist, um sich ein Bild der Lage zu machen und Dispositionen für ihre

künftige Ankunft zu treffen. Demnach soll eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat insbesondere bewilligt werden können, wenn zur Vorbereitung der Rückkehr Abklärungen von Besitzansprüchen, Eigentumsrechten, Schulangelegenheiten, die Möglichkeit einer Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie Zivilstandsangelegenheiten erforderlich sind.

Gemäss geltendem Recht können Asylsuchende oder vorläufig aufgenommene Pflegekinder vom SEM zum Zweck von Reisen ins Ausland ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum erhalten, wenn sie in Begleitung reisen (Art. 9 Abs. 3^{bis} RDV). Diese Sonderregelung für Pflegekinder soll neu nur noch für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat Anwendung finden (vgl. Ausführungen zu Art. 9 Abs. 7 E-RDV). Für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat sollen auch für Pflegekinder dieselben Voraussetzungen wie für alle anderen Personen gelten.

Zu Abs. 2 und 3

Das Gesuch für eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat muss mit einer ausreichenden Begründung zusammen mit den entsprechenden Beweisen bei der zuständigen kantonalen Behörde eingereicht werden. Diese leitet das Gesuch ans SEM weiter.

Zu Abs. 4

Analog der Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat soll eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat für höchstens 30 Tage (pro Jahr) bewilligt werden können.

Art. 9 Reise in anderen Staat

Da in Artikel 9 neu nur noch die Ausführungsbestimmungen zu den Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat enthalten sind (Art. 59e Abs. 3 nAIG), muss die Sachüberschrift entsprechend angepasst werden. Für die Regelungen der Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat wird ein neuer Artikel vorgeschlagen (Art. 8a E-RDV).

Zu Abs. 1

Reisen in andere Staaten als den Heimat- oder Herkunftsstaat für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige sind grundsätzlich untersagt (Art. 59d Abs. 1 nAIG). Das SEM kann jedoch ausnahmsweise vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Personen eine entsprechende Reise bewilligen, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Der Bundesrat präzisiert diese Gründe auf Verordnungsstufe (Art. 59d Abs. 3 nAIG).

Die Definition der besonderen persönlichen Gründe orientiert sich an den heutigen Reisegründen (Art. 9 RDV).¹³ Die bisherigen Reisegründe sollen deshalb grundsätzlich beibehalten werden (Bst. a, b, c, d, g). Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen die Erwerbstätigkeit im Ausland (Bst. e), die Ausübung eines Sorge- oder Besuchsrechts bei Kindern (Bst. f) sowie die Voraussetzungen für die Reisen aus anderen Gründen (Bst. h).

Bst. e

Neu soll eine Reise in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat auch zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit von vorläufig aufgenommenen oder

¹³ Siehe dazu das Votum von Bundesrätin Karin Keller-Sutter: AB 2021 S. 824.

schutzbedürftigen Personen möglich sein. So beispielsweise, wenn die betroffene Person in einem Grenzkanton arbeitet und deshalb teilweise auch Arbeiten im grenznahen Ausland verrichten muss. Heute werden solche Reisen nur ausnahmsweise bewilligt.

Bst. f

Eine Reise soll auch zur Ausübung des Sorge- oder Besuchsrechts bei minderjährigen Kindern bewilligt werden können. Dies betrifft in der Regel Fälle, bei denen sich ein Elternteil in der Schweiz aufhält und die Kinder in einem anderen europäischen Staat leben. Heute werden solche Reisen aus humanitären Gründen bewilligt (Art. 9 Abs. 4 Bst. a RDV). Neu soll dieser Reisegrund explizit aufgeführt werden.

Bst. h

Gemäss der heutigen Regelung können drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme und bei guter Integration auch aus anderen Gründen Reisen (z.B. Besuch von Familienangehörigen oder Ferien) in Staaten bewilligt werden, die nicht der Heimat- oder Herkunftsstaat sind (Art. 9 Abs. 4 Bst. d RDV). Dabei wird der Grad der Integration berücksichtigt; die Reise kann verweigert werden, wenn die betroffene Person auf Sozialhilfe angewiesen ist (Art. 9 Abs. 5 RDV).

Die Karenzfrist von drei Jahren orientiert sich an der Dreijahresfrist beim Familiennachzug von vorläufig aufgenommenen Personen (Art. 85c Abs. 1 AIG). Gemäss der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte¹⁴, welche durch das Bundesverwaltungsgericht¹⁵ bestätigt wurde, darf jedoch die Wartefrist beim Familiennachzug höchstens zwei Jahre betragen. Die Arbeiten für eine entsprechende Änderung des AIG laufen.

Um einen zusätzlichen Integrationsanreiz zu schaffen, soll auch die Frist für die Beantragung einer Reise «aus anderen Gründen» auf zwei Jahre gesenkt werden, wenn neu klare Integrationskriterien erfüllt werden. So sollen seit mindestens sechs Monaten vor der Gesuchstellung keine Sozialhilfeleistungen bezogen worden sein und es dürfen keine wesentlichen Verstösse gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen. Dazu gehört beispielsweise auch die Anhäufung von hohen Schulden. Mit der vorgeschlagenen Bestimmung soll sichergestellt werden, dass die gesuchstellende Person sich so weit in der Schweiz integriert hat, dass sie wirtschaftlich selbständig ist.

Es erfolgt eine Einzelfallprüfung. Zudem werden die Kantone wie bereits heute angehört (Art. 9 Abs. 6 E-RDV, siehe unten).

Zu Abs. 2 und 3

Das Gesuch für eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat muss mit einer ausreichenden Begründung zusammen mit den entsprechenden Beweisen bei der zuständigen kantonalen Behörde eingereicht werden. Diese leitet das Gesuch ans SEM weiter.

Zu Abs. 4

Das SEM entscheidet über die Dauer einer Reise in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat. Nach heutiger Praxis werden entsprechende Reisen in der Regel für höchstens 30 Tage bewilligt. Dies soll neu explizit auf Verordnungsstufe verankert werden. In begründeten Fällen kann das SEM jedoch davon abweichen und eine längere Reisedauer bewilligen. So beispielsweise für erfolgreiche Athletinnen und

¹⁴ EGMR, Urteil vom 9. Juli 2021 in Sachen M.A. v. Denmark, Nr. 6697/18

¹⁵ Urteil des BVGer F-2739/2022 vom 24. November 2022 (zur Publikation vorgesehen)

Athleten, welche an diversen Wettkämpfen in verschiedenen Staaten im Ausland teilnehmen oder bei minderjährigen Kindern, welche regelmässig ein Elternteil im Ausland besuchen möchten. Eine solche Ausnahme soll hingegen bei Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat (vgl. oben Art. 8a E-RDV) nicht vorgesehen werden. Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat sollen lediglich dazu dienen, die Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat vorzubereiten. Deshalb sollen klare Schranken für die Dauer der Reise vorgesehen werden.

Zu Abs. 5

Absatz 5 soll auch künftig die bisherige Regelung zur Definition der Familienangehörigen enthalten.

Zu Abs. 6

Da die Reisegründe des geltenden Absatz 4 neu in Absatz 1 Buchstaben g und h integriert werden sollen, müssen die entsprechenden Verweise auf diese Regelungen angepasst werden. Zudem soll die heutige Begrifflichkeit «Grad der Integration» präzisiert werden. Neu soll bei der Prüfung von Gesuchen aus humanitären Gründen und aus anderen Gründen konkret die Erfüllung der Integrationskriterien nach Artikel 58a AIG berücksichtigt werden (siehe dazu Ausführungen zu Abs. 1 Bst. h).

Zu Abs. 7

Vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Pflegekindern soll neben den in Absatz 1 der vorliegenden Bestimmung erwähnten Gründen auch eine Reise in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligt werden können, wenn sie in Begleitung Reisen. Damit soll den besonderen Umständen von Pflegekindern Rechnung getragen werden. Denn nur so ist es möglich, dass diese beispielsweise mit ihren Pflegeeltern in die Ferien verreisen können. Folglich handelt es sich hier um einen weiteren besonderen persönlichen Grund, der nur bei Pflegekindern Anwendung finden kann. Ob eine solche Reise bewilligt wird und für wie lange, soll im Ermessen des SEM liegen.

Bereits nach geltendem Recht besteht eine entsprechende Regelung für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Pflegekinder für Reisen ins Ausland. Für Asylsuchende soll dies neu nicht mehr möglich sein, da für sie gemäss Artikel 59e Abs. 2 nAsylG eine solche Reise nur bewilligt werden kann, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist.

Eine entsprechende Ausnahmeregelung für Pflegekinder auch für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat soll nicht vorgesehen werden, da Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat nur noch zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise erlaubt werden können. Für entsprechende Reisen gelten für Pflegekinder dieselben Voraussetzungen wie für alle anderen Personen.

Art. 9a Sachüberschrift, Abs. 1 und 5

Sachüberschrift

Flüchtlingen ist die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt. Besteht der begründete Verdacht, dass dieses Reiseverbot missachtet werden soll, so kann das SEM für alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Heimat- oder Herkunftsstaat ein erweitertes Reiseverbot für weitere Staaten vorsehen, insbesondere für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats (Art. 59c Abs. 1 AIG). Dadurch soll verhindert werden, dass Flüchtlinge über andere Staaten z.B. über den Landweg missbräuchlich in den

Heimat- oder Herkunftsstaat reisen können. Hat das SEM ein entsprechendes Reiseverbot für Flüchtlinge aus einem bestimmten Heimat- oder Herkunftsstaat erlassen, wird dieses künftig nicht nur für Flüchtlinge, sondern grundsätzlich auch für alle vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen aus demselben Staat gelten (Art. 59e Abs. 3 nAIG). Dadurch soll verhindert werden, dass auch vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen nicht über einen anderen Staat missbräuchlich in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat reisen können. Besteht ein solches erweitertes Reiseverbot, wird den Betroffenen auch bei Vorliegen von besonderen persönlichen Gründen (Art. 9 Abs. 1 E-RDV) eine entsprechende Reise nicht bewilligt. Eine solche Reise kann nur noch bewilligt werden, wenn dafür wichtige Gründe vorliegen (Art. 59c Abs. 2 AIG). In der vorliegenden Bestimmung soll neu festgehalten werden, dass die bisherigen Regelungen für Flüchtlinge künftig auch für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige gelten. Folglich soll die Sachüberschrift entsprechend angepasst und präzisiert werden.

Zu Abs. 1

Da künftig ein vom SEM ausgesprochenes erweitertes Reiseverbot für Flüchtlinge gestützt auf Artikel 59c AIG auch für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen aus demselben Heimat- oder Herkunftsstaat gelten wird (Art. 59e Abs. 3 nAIG), muss dieser Absatz redaktionell angepasst werden. Demnach können vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen bei Bestehen eines entsprechenden Reiseverbots ebenfalls nur noch in den betroffenen Staat reisen, wenn ein Familienangehöriger oder eine Familienangehörige schwer erkrankt ist, einen schweren Unfall erlitten hat oder gestorben ist. Das Vorliegen von besonderen persönlichen Gründen gestützt auf Artikel 9 Absatz 1 E-RDV reicht hingegen nicht aus. Folglich handelt es sich hierbei um eine zusätzliche Einschränkung der Reisen in einen anderen Staat, die bei einem Verdacht auf missbräuchliche Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat zur Anwendung gelangt.

Das Verfahren für eine entsprechende Reisebewilligung trotz bestehendem erweitertem Reiseverbot richtet sich nach den geltenden Absätzen 2-4, welche auch für Flüchtlinge Anwendung finden.

Zu Abs. 5

Dieser Absatz hält fest, welche Personen als Familienangehörige gemäss Absatz 1 gelten. Diese Regelung ist aktuell nicht deckungsgleich mit der Regelung von Artikel 9 Absatz 3 RDV, welche ebenfalls eine Definition des Begriffs Familienangehörige enthält. Dieser Unterschied soll behoben werden, indem die vorliegende Regelung an Artikel 9 Absatz 3 RDV angepasst wird. Demnach gelten neu als Familienangehörige die Eltern, Grosseltern, Geschwister, Ehegatten, Kinder und Grosskinder der gesuchstellenden Person oder ihres Ehepartners. Zudem sollen den Ehegatten die eingetragenen Partnerinnen und Partner sowie die in dauernder eheähnlicher Gemeinschaft zusammenlebenden Personen gleichgestellt sein.

Art. 13 Abs. 1 Bst. b^{bis}-d und Abs. 2

Zu Abs. 1 Bst. b^{bis}-d

Da künftig auf Gesetzes- und nicht mehr auf Verordnungsstufe geregelt wird, wann einer Person ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden kann (in Art. 59 Abs. 4 Bst. a-c nAIG und nicht mehr in Art. 4 Abs. 2 Bst. a-c RDV), müssen die Verweise angepasst werden. Zudem muss in Buchstabe b neu ein Verweis auch auf Artikel 8a E-RDV aufgenommen werden, da dieser die Ausführungsbestimmungen zu

den Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat enthält. Schliesslich soll in Buchstabe d analog dem Buchstaben c festgehalten werden, dass ein entsprechender Pass für asylsuchende Personen oder einer Person, deren Asylgesuch rechtskräftig abgelehnt wurde (Art. 59 Abs. 4 Bst. c nAIG) zehn Monate gültig ist. Dies entspricht bereits der heutigen Praxis und soll nun auf Verordnungsstufe explizit festgehalten werden.

Zu Abs. 2

Da die Regelungen zur Ausstellung eines Rückreisevisum künftig auf Gesetzesstufe verankert sind (Art. 59 Abs. 5 nAIG), soll vorliegend neu auf die entsprechende gesetzliche Grundlage verwiesen werden.

Art. 16 Erfassung der Fotografie für Reisedokumente

Aus systematischen Gründen sollen die bisherigen Regelungen von Artikel 16 RDV zur Erfassung der Fotografie und der Fingerabdrücke für die Ausstellung von Reisedokumenten in zwei separate Bestimmungen aufgenommen werden (Art. 16 und 16a E-RDV). Der vorliegende Artikel soll die Regelungen zur Erfassung der Fotografie enthalten.

Zu Abs. 1

Die Regelung entspricht unverändert dem heutigen Absatz 1 von Artikel 16 RDV.

Zu Abs. 2

Ist es bei einer gesuchstellenden Person aufgrund besonderer Umstände (z.B. Alter oder Beeinträchtigung) nicht möglich, eine Fotografie bei der für ihren Wohnort zuständigen Behörde zu erstellen, kann in Ausnahmefällen für die Ausstellung der Reisedokumente auch die Einreichung einer eigenen digitalen Fotografie zugelassen werden. Ein solcher Ausnahmefall liegt beispielsweise bei Säuglingen oder bei beeinträchtigten Personen vor. Voraussetzung ist dabei, dass es den betroffenen Personen nicht möglich ist, sich in einer Fotostation der zuständigen kantonalen Behörden fotografieren zu lassen. Diese Möglichkeit besteht heute schon beim Schweizer Pass und soll eine Erleichterung für die Kantone darstellen (z.B. bei Säuglingen).

Zu Abs. 3

Die zuständigen kantonalen Behörden sind dafür verantwortlich, dass die eingereichten Fotografien den notwendigen Anforderungen für die Ausstellung von Reisedokumenten genügen. Dabei finden die Anforderungen des EJPD für die Ausstellung eines Ausweises für Schweizer Staatsangehörige sinngemäss Anwendung. Falls notwendig können die eingereichten Fotografien durch die kantonalen Behörden nachbearbeitet werden. Es besteht jedoch kein Anspruch auf Verwendung der Fotografie, wenn sie die geltenden Anforderungen nicht erfüllt.

Zu Abs. 4

Die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums ist grundsätzlich gebührenpflichtig (Art. 23 Abs. 1 RDV). Die Gebühr für die Erfassung der Fotografie wird vom SEM bei der gesuchstellenden Person erhoben (Art. 23 Abs. 4 RDV). Reicht eine Person eine digitale Fotografie ein und erfüllt diese die notwendigen Anforderungen, soll dies keine Gebührenreduktion zur Folge haben. Zudem sollen auch die entsprechenden Auslagen für die Bereitstellung einer entsprechenden digitalen Fotografie nicht erstattet werden.

Art. 16a Erfassung der Fingerabdrücke für Reisedokumente

Die bisherigen Regelungen zur Erfassung der Fingerabdrücke für die Ausstellung von Reisedokumenten von Artikel 16 Absätze 2-4 RDV sollen neu aus systematischen Gründen in einem separaten Artikel geregelt werden.

Die Regelungen von Artikel 16 Absätze 2-4 RDV sollen inhaltlich unverändert in die vorliegende Bestimmung übernommen werden.

Art. 19 Abs. 1 Bst. g und h

Aus Gründen der Verfahrensökonomie soll bereits bei Vorliegen von Gründen für ein Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 4 nAIG) oder des vorübergehenden Schutzes (Art. 79 AsylG) die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums verweigert werden. Dies gilt auch bei Vorliegen von Widerrufsgründen beim vorübergehenden Schutz (Art. 78 AsylG). Folglich reicht für die Verweigerung bereits die Einleitung eines entsprechenden Verfahrens, ohne dass ein rechtskräftiger Entscheid vorliegen muss.

Art. 25

Diese Bestimmung verweist auf eine Verordnung, welche nicht mehr in Kraft ist. Es soll deshalb neu auf die geltende Verordnung vom 7. Oktober 2015 über die Gebühren des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten verwiesen werden.

Art. 32 Übergangsbestimmung zur Änderung vom...

Analog der Übergangsbestimmung zur Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 im AIG (Art. 126f nAIG) soll auch eine entsprechende Übergangsbestimmung in der RDV geschaffen werden. Demnach soll für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung der RDV hängigen Verfahren um Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums das bisherige Recht anwendbar sein. Die im vorliegenden Artikel bisher enthaltene Übergangsbestimmung hingegen kann aufgehoben werden, da es hierfür keine Anwendungsfälle mehr gibt.

4.2 Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)

Art. 8 Abs. 2 Bst. c

Die Regelung, wonach schriftenlosen Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsbewilligung oder mit einer durch das EDA ausgestellten Legitimationskarte ein Pass für eine ausländische Person ausgestellt werden kann, wird neu auf Gesetzesstufe verankert (in Art. 59 Abs. 4 Bst. a nAIG und nicht mehr in Art. 4 Abs. 2 Bst. a RDV). Diese Personen müssen gemäss geltendem Recht für die Anmeldung kein gültiges ausländisches Ausweispapier vorlegen. Diese Regelung soll auch künftig beibehalten werden. Folglich muss der entsprechende Verweis auf die RDV angepasst werden, indem neu auf die Regelung des AIG verwiesen wird. Zudem soll auch der aktuelle Verweis auf Artikel 4 Absatz 1 RDV angepasst werden, da diese Regelung bereits heute auf Gesetzesstufe verankert ist (vgl. Art. 59 Abs. 2 Bst. b und c AIG). Neu soll direkt auf diese gesetzliche Regelung und nicht mehr auf die Verordnung verwiesen werden.

Art. 31 Sachüberschrift und Abs. 6

Die bisherige Regelung zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an vorläufig aufgenommene Personen von Artikel 84 Absatz 5 AIG wird künftig aus systematischen Gründen in einen neuen Artikel 84a nAIG integriert. Folglich müssen die Verweise dieser Bestimmung angepasst werden.

4.3 Änderung der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)

Art. 21 Abs. 2 Bst. c

Artikel 21 Absatz 2 VEV hält fest, wann ein Rückreisevisum erteilt wird. Gemäss geltendem Recht ist dies insbesondere der Fall, wenn die Voraussetzungen nach den Artikeln 7 und 9 RDV erfüllt sind (Bst. c). Die entsprechenden Regelungen der RDV werden neu in Artikel 59 Absatz 5 nAIG verankert. Folglich muss neu nicht mehr auf die RDV, sondern die entsprechende Bestimmung des AIG verwiesen werden.

4.4 Änderung der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL)

Art. 26a (aufgehoben)

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz werden künftig auch die Sanktionsmassnahmen bei unerlaubten Auslandsreisen sowie die weiteren Erlöschensgründe einer vorläufigen Aufnahme abschliessend auf Gesetzesstufe verankert (Art. 84 Abs. 4 nAIG). Gemäss geltendem Recht führt insbesondere auch eine definitive Ausreise zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 4 AIG). Was genau unter der Begrifflichkeit «definitive Ausreise» zu verstehen ist, wird heute in Artikel 26a VWWAL präzisiert. Da diese Präzisierung künftig bereits auf Gesetzesstufe vorgenommen wird (vgl. Art. 84 Abs. 4 nAIG), kann dieser Artikel aufgehoben werden.

4.5 Änderung der Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen (AsylV 1)

Art. 51

Nach geltendem Recht kann das SEM den vorübergehenden Schutz grundsätzlich widerrufen, wenn sich die schutzbedürftige Person seit der Gewährung des vorübergehenden Schutzes mehrfach oder für längere Zeit ohne behördliches Einverständnis im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgehalten hat (Art. 78 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 AsylG). Artikel 51 AsylV 1 definiert die Begrifflichkeit «längere Zeit». Längere Zeit bedeutet dabei in der Regel 15 Tage. Da Artikel 78 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 AsylG aufgehoben wird und künftig bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat der vorübergehende Schutz, unabhängig von der Länge des Aufenthaltes im Heimat- oder Herkunftsstaat grundsätzlich automatisch erlöschen wird (Art. 79 Bst. e nAsylG), ist die Regelung von Artikel 51 AsylV 1 obsolet geworden und kann daher aufgehoben werden.

Die bestehenden Reisemöglichkeiten von schutzbedürftigen Personen aus der Ukraine sollen bis auf weiteres beibehalten werden. Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat eine Änderung des AIG mit einer entsprechenden Ausnahmebestimmung vor (vgl. Ziff. 1). Damit die geltenden Sanktionsmassnahmen und damit auch die Bestimmung zum Widerruf bei einem wiederholten oder längere Zeit dauernden Aufenthalt in der Ukraine weiterhin anwendbar sind, muss eine entsprechende Ausnahmeregelung für die Aufrechterhaltung der Regelung für Schutzbedürftige aus der Ukraine auch in der AsylV 1 geschaffen werden. Diese Änderung der AsylV 1 soll jedoch erst erfolgen, wenn das Parlament über die Gesetzesvorlage über eine neue Ausnahmebestimmung entschieden hat.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf Bund und Kantone

Gemäss der Botschaft¹⁶ zur Änderung des AIG (Ziff. 6.1 und 6.2 zu den Einschränkungen für Reisen ins Ausland) haben die Gesetzesänderungen zu den Reisen ins Ausland (Art. 59d und 59e nAIG) voraussichtlich keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf Bund und Kantone. Auch die vorgeschlagenen Sanktionsmassnahmen (Art. 84 Abs. 4, 84a Abs. 2 und 3, 120 Abs. 1 Bst. h und 122d nAIG sowie Art. 53 Bst. d und 79 Bst. e nAsylG) können voraussichtlich ohne finanziellen und personellen Mehraufwand durch Bund und Kantone umgesetzt werden, da sie grundsätzlich an bestehende Massnahmen im Asyl- und Ausländerbereich anknüpfen.

5.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen der Verordnungsänderungen auf Bund und Kantone

Im Entwurf zur Änderung der RDV wird insbesondere eine Verkürzung der Wartefrist von drei auf zwei Jahre für Reisen aus weiteren Gründen in einen anderen als den Heimat- oder Herkunftsstaat bei guter Integration vorgeschlagen (Art. 9 Abs. 1 Bst. h E-RDV). Diese Verkürzung kann in einer ersten Phase zu einer vorübergehenden Zunahme der Reisegesuche führen, da mehr Personen davon Gebrauch machen können. Dies könnte zu einem vorübergehenden Mehraufwand beim Bund und den Kantonen führen. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die Anzahl Gesuche mittelfristig wieder ausgleichen wird.

Die vorgesehenen Änderungen bei den möglichen Gründen für Reisen in einen anderen als den Heimat- oder Herkunftsstaat werden voraussichtlich zu einer geringen Zunahme der Gesuche und damit zu einem gewissen personellen Mehraufwand beim SEM und den Kantonen führen (Art. 9 Abs. 1 Bst. e und f E-RDV). Dieser Aufwand kann innerhalb des SEM kompensiert werden.

Die weiteren Verordnungsänderungen führen zu keinem zusätzlichen Aufwand.

6 Rechtliche Aspekte

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁷, der dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl gibt. Bei der vorliegenden Vorlage handelt es sich um die notwendigen Ausführungsbestimmungen zur Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021.

Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Botschaft¹⁸ zur Änderung des AIG verwiesen (Ziff. 7 zu den Einschränkungen für Reisen ins Ausland).

¹⁶ BBl 2020 7457

¹⁷ SR 101

¹⁸ BBl 2020 7457