



Bern,

Änderung des Ausländer- und Integrations- gesetzes (Sonderregelung für Reisen ins Ausland für Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S)

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens



Übersicht

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) soll eine Sonderregelung für Auslandsreisen von Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine geschaffen werden. Dadurch soll gewährleistet werden, dass für sie die heutige Regelung der Auslandsreisen auch nach Inkrafttreten der Änderungen des AIG vom 17. Dezember 2021 zu den Auslandsreisen von vorläufig Aufgenommenen, von Personen mit vorübergehendem Schutz sowie von Asylsuchenden weiterhin zur Anwendung kommen kann.

Ausgangslage

Am 17. Dezember 2021 hat die Bundesversammlung eine Änderung des AIG beschlossen. Sie umfasst insbesondere Einschränkungen für Reisen ins Ausland von vorläufig Aufgenommenen, Personen mit vorübergehendem Schutz und von Asylsuchenden sowie Erleichterungen des Kantonswechsels von vorläufig Aufgenommenen zur Förderung der Integration (20.063, nAIG, BBl 2021 2999).

Nach der Verabschiedung dieser Gesetzesänderung durch die Bundesversammlung hat der Bundesrat 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 einen biometrischen Reisepass besitzen. 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 jedoch möglich.

Aufgrund dieses Widerspruchs hat der Bundesrat am 1. Mai 2024 nur eine teilweise Inkraftsetzung der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 auf den 1. Juni 2024 beschlossen. Ausgenommen sind die Bestimmungen über die Auslandsreisen von vorläufig Aufgenommenen, Personen mit vorübergehendem Schutz sowie von Asylsuchenden. Im Hinblick auf die Inkraftsetzung der Regelungen zu den Auslandsreisen soll der Bundesversammlung eine Botschaft zur Änderung des AIG mit einer Sonderregelung für Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S unterbreitet werden.

Inhalt der Vorlage

Die bestehenden Reisemöglichkeiten von Personen aus der Ukraine mit vorübergehendem Schutz sollen aufgrund der entsprechenden Regelung der EU und der Visumbefreiung im Schengen-Raum für Personen mit einem biometrischen Pass der Ukraine bis auf weiteres beibehalten werden. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung soll eine Sonderregelung im AIG geschaffen werden. Sie soll bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes für Personen aus der Ukraine gelten.

Gleichzeitig sollen im Rahmen einer separaten Vernehmlassungsvorlage die notwendigen Verordnungsanpassungen für die Inkraftsetzung der beschlossenen gesetzlichen Regelungen über die Auslandsreisen der nicht von dieser Ausnahmebestimmung betroffenen Personengruppen vorgenommen werden.

Erläuternder Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 17. Dezember 2021 hat die Bundesversammlung eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes¹ (AIG) beschlossen. Neu werden Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen auf Gesetzesstufe generell untersagt (Art. 59d nAIG). Eine solche Reise kann vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen nur dann im Einzelfall bewilligt werden, wenn sie zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise in den Heimat- oder Herkunftsstaat notwendig ist (Art. 59d Abs. 2 nAIG).

Zusätzlich werden die Grundsätze der 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. 2 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 der Bundesversammlung 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 2012² 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 EU³. 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 vorauszusehen.

Die bestehenden Reisemöglichkeiten von Personen aus der Ukraine mit vorübergehendem Schutz sollen aufgrund der Visumsbefreiung für Personen mit einem biometrischen Pass der Ukraine und der Regelung in der EU bis auf weiteres beibehalten werden. Deshalb hat der Bundesrat am 1. Mai 2024 beschlossen, der Bundesversammlung im Hinblick auf die Inkraftsetzung der beschlossenen neuen Regelungen im

¹ BBl 2021 2999

² SR 143.5

³ 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).

AIG zu den Auslandsreisen eine Botschaft mit einer Sonderregelung für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine zu unterbreiten.

Die bestehende Regelung, wonach der Schutzstatus S von Personen aus der Ukraine widerrufen werden kann, wenn sie sich länger als 15 Tage im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgehalten haben, soll weiterhin gelten (Art. 78 Abs. 1 Bst c AsylG; Art. 51 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen⁴ [AsylV 1] und Weisungen SEM). Dies gilt auch für die Regelung, wonach der vorübergehende Schutz erlischt, wenn die schutzbedürftige Person den Mittelpunkt ihrer Lebensverhältnisse ins Ausland verlegt hat (Art. 79 Bst. a AsylG). Aus diesen Gründen muss auch das AsylG geändert werden.

Parallel zum vorliegenden Vernehmlassungsverfahren wird auch zu den notwendigen Ausführungsverordnungen zur Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 bezüglich der Auslandsreisen der Personengruppen, die nicht von der vorgeschlagenen Ausnahmebestimmung betroffen sind, eine Vernehmlassung durchgeführt (Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Einschränkungen für Reisen ins Ausland [RDV, VZAE, VEV, VVWAL und AsylV 1]).

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Im Hinblick auf die vollständige Inkraftsetzung der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 wurden verschiedene Lösungsvarianten geprüft. Geprüft wurde insbesondere auch eine rasche Inkraftsetzung der Gesetzesänderungen ohne Sonderregelung für Personen mit vorübergehendem Schutz aus der Ukraine. Damit wären auch für sie ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat grundsätzlich untersagt und Reisen in Drittstaaten würden nur unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt. Bei einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat ohne Bewilligung würde der Schutzstatus S für diese Personen grundsätzlich erlöschen. Bei Reisen ohne Bewilligung in alle anderen Staaten könnten Sanktionen verhängt werden. Dies hätte zur Folge, dass die geltenden Regelungen für Reisen von Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine aufgehoben werden müssten (Art. 9 Abs. 8 RDV). Dabei ist zu beachten, dass die EU für Schutzsuchende aus der Ukraine keine Reisebeschränkungen vorsieht und sich Personen mit einem biometrischen Pass der Ukraine während 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen visumsfrei im Schengen-Raum aufhalten können (siehe auch Ziff. 1.1).

Der Bundesrat ist zur Auffassung gelangt, dass keine Gründe für eine Aufhebung der bestehenden Reiseregulungen für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine bestehen. Sie haben sich grundsätzlich bewährt. Aus diesem Grund werden für diese Personengruppe Ausnahmebestimmungen im AIG und AsylG vorgeschlagen.

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.

⁴ SR 142.311

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.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 24. Januar 2024⁵ zur Legislaturplanung 2023–2027 noch im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2023–2027⁶ angekündigt. Der Bundesrat ist jedoch verpflichtet, die vom Parlament verabschiedeten Gesetzesänderungen so rasch als möglich in Kraft zu setzen.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Wie bereits in der Botschaft⁷ zur Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 (Ziff. 3.2 Einschränkungen für Reisen ins Ausland) festgehalten, enthält weder die EU-Anerkennungsrichtlinie⁸ noch die Massenzustrom-Richtlinie der EU⁹ Regelungen, wonach Reisen ins Ausland von Personen mit subsidiärem oder vorübergehendem Schutz grundsätzlich untersagt oder eingeschränkt sind.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Für schutzbedürftige Personen aus der Ukraine soll auch nach Inkrafttreten der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 zu den Auslandsreisen das bisherige Recht weiterhin gelten. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sie wie bis anhin ins Ausland reisen können, solange der Schutzstatus S nicht aufgehoben wird (vgl. Art. 59f E-AIG; Art. 78 Abs. 2 und Art. 79 Abs. 2 E-AsylG).

Falls der Schutzstatus S in Zukunft aufgrund einer anderen schweren allgemeinen Gefährdung erneut zur Anwendung kommen würde, kämen diese Sonderregelungen nicht zur Anwendung.

3.2 Umsetzungsfragen

Mit dem Inkrafttreten der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 werden Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat grundsätzlich nicht mehr mit einem Widerruf, sondern mit dem Erlöschen des Schutzstatus S sanktioniert (Art. 79 Bst. e nAsylG). Artikel 51 AsylV 1 enthält Konkretisierungen zum bisherigen Widerruf des Schutzstatus S bei einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat. Folglich muss diese Regelung mit der Aufhebung der Regelung zum Widerruf grundsätzlich ebenfalls aufgehoben werden.

⁵ BBL 2024 525

⁶ BBl 2024 526

⁷ BBl 2020 7457

⁸ 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.

⁹ 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.

Für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine soll jedoch weiterhin das bisherige Recht Anwendung finden. Dies gilt auch für den Widerruf bei unerlaubten Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat (vgl. Art. 78 Abs. 2 E-AsylG). Folglich soll bei den Umsetzungsarbeiten zu dieser Sonderregelung in der AsylV 1 eine neue, der bisherigen Regelung entsprechende Sonderregelung für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine geschaffen werden.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Änderung des Ausländergesetzes

Art. 59f *Reisen von schutzbedürftigen Personen aus der Ukraine*

Mit der vollständigen Inkraftsetzung der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 wird es auch schutzbedürftigen Personen künftig untersagt sein, in den Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen (Art. 59d nAIG). Damit schutzbedürftige Personen aus der Ukraine wie bis anhin in die Ukraine reisen können, soll für sie eine Sonderregelung geschaffen werden. Eine Reisebewilligung soll auch weiterhin nicht erforderlich sein. Jedoch kann weiterhin ein wiederholter oder längere Zeit dauernder Aufenthalt in der Ukraine zu einem Widerruf des vorübergehenden Schutzes führen (siehe Ausführungen zu Art. 78 Abs. 2 E-AsylG). Zudem erlischt der vorübergehende Schutz, wenn der Mittelpunkt der Lebensverhältnisse ins Ausland verlegt wurde (Art. 79 Bst. a AsylG).

Auch Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat sind gemäss der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 grundsätzlich nicht mehr erlaubt (Art. 59e nAIG). Das SEM kann jedoch eine solche Reise im Einzelfall bewilligen, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Diese persönlichen Gründe werden durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe konkretisiert (vgl. separate Vernehmlassungsvorlage «Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Einschränkungen für Reisen ins Ausland [RDV, VZAE, VEV, VVWAL und AsylV 1]»).

Damit schutzbedürftige Personen aus der Ukraine wie bis anhin ins Ausland reisen können, soll für sie eine Sonderregelung auch für Reisen in einen anderen als den Heimat- und Herkunftsstaat geschaffen werden. Eine Reisebewilligung soll auch weiterhin nicht erforderlich sein.

Änderung des Asylgesetzes

Art. 78 Abs. 2

Damit die geltende Regelung zum Widerruf bei einem wiederholten oder längere Zeit dauernden Aufenthalt in der Ukraine für Personen, die die vom Bundesrat gestützt auf Artikel 66 AsylG festgelegten Kriterien zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes in Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine erfüllen, weiterhin anwendbar ist, muss auch dafür eine neue Ausnahmebestimmung geschaffen werden. Demnach soll auch künftig der Schutzstatus S von Personen aus der Ukraine widerrufen werden können, wenn sie sich länger als 15 Tage im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgehalten haben (Art. 78 Abs. 2 erster Satz E-AsylG; Art. 51 AsylV 1 und Weisungen SEM). Weiterhin soll auch der vorübergehende Schutz nicht widerrufen werden, wenn sich die schutzbedürftige Person mit dem Einverständnis der zuständigen Behörden in die Ukraine begibt (Art. 78 Abs. 2 zweiter Satz E-AsylG).

Art. 79 Abs. 2

Mit der vollständigen Inkraftsetzung der Änderung des AIG vom 17. Dezember 2021 erlischt der vorübergehende Schutz bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 79 Bst e nAsylG). Für schutzbedürftige Personen aus der Ukraine sollen aber die geltenden Regelungen über den Widerruf des vorübergehenden Schutzes weiterhin gelten (siehe Ausführungen zu Art. 78 Abs. 2 E-AsylG), weshalb eine Ausnahmebestimmung nötig ist (Abs. 2).

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf den Bund, da sie dem geltenden Recht entspricht. Auslandsreisen von Personen mit biometrischem Pass aus der Ukraine mit vorübergehendem Schutz müssen weiterhin nicht bewilligt werden und es ist kein Rückreisevisum und kein schweizerisches Reisedokument erforderlich.

5.2 Auswirkungen auf Kantone

Die vorgeschlagene Ausnahmeregelung hat auch auf die Kantone keine finanziellen und personellen Auswirkungen, da sie dem geltenden Recht entspricht.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁰, 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.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Seit 2017 sind ukrainische Staatsangehörige bis 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen für Reisen in den Schengen Raum visumsbefreit. Folglich ist die vorgeschlagene Sonderregelung, wonach Personen mit vorübergehendem Schutz aus der Ukraine ohne Reisebewilligung ins Ausland reisen und in die Schweiz zurückkehren können, insbesondere auch mit dem Schengen-Recht und der Regelung in der EU für diese Personengruppe vereinbar.

Im letzten Quartal 2026 wird voraussichtlich das Europäische Reiseinformations- und Genehmigungssystem (ETIAS) eingeführt. Visumbefreite Drittstaatsangehörige werden nach einer Übergangsfrist von mindestens sechs Monaten ab ETIAS-Einführung verpflichtet sein, eine Reisegenehmigung für die Einreise und den Aufenthalt im Schengen Raum zu beantragen. Ausnahmen sind in Artikel 2 Absatz 2 der ETIAS-Verordnung (EU) 2018/1240 geregelt. Gestützt darauf werden ukrainische Staatsangehörige mit vorübergehendem Schutz (Ausweis S) keine ETIAS-Reisegenehmigung benötigen, um rechtmässig in den Schengen Raum wiedereinreisen zu können.

¹⁰ SR 101

6.3 Erlassform

Bei den vorgeschlagenen Regelungen im AIG und im AsylG handelt es sich um wichtige rechtssetzende Normen, weshalb diese gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV durch die Bundesversammlung in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen.

6.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.