



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

Erläuternder Bericht

August 2018

Inhaltsverzeichnis

1. Grundzüge der Vorlage.....	3
2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln.....	4
Art. 1 Abs. 1 Bst. c.....	4
Art. 3	4
Art. 4 Pass für eine ausländische Person	4
Art. 5	5
Art. 7	5
Art. 9 Abs. 3 ^{bis}	6
Art. 12 Abs. 4	6
Art. 13 Abs. 1 und Abs. 5.....	6
Art. 16 Abs. 1	7
Anhang 1.....	7
Anhang 2.....	7
Anhang 3.....	7
3. Auswirkungen auf den Bund und die Kantone	7
4. Rechtliche Aspekte	8

1. Grundzüge der Vorlage

Ersetzen des Identitätsausweises durch den Pass für eine ausländische Person

Anpassungen der Verordnung vom 14. November 2012 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)¹ sind insbesondere im Zusammenhang mit der Streichung des Identitätsausweises und dessen Ersatz durch den biometrischen Pass für eine ausländische Person notwendig.

Der Identitätsausweis (Art. 5 RDV) soll abgeschafft und durch den Pass für eine ausländische Person ersetzt werden. Dies rechtfertigt sich durch die teilweisen Fehlinterpretationen des Identitätsausweises, der keine Identität belegt. Zudem sollte im Rahmen der Strategie der Integrierten Grenzverwaltung (*IBM, Integrated Border Management*) des EJPD auch aus Gründen der Sicherheit auf dieses Dokument verzichtet werden. Dieser nicht biometrische und daher fälschungsanfällige Ausweis soll künftig nicht mehr ausgegeben werden. Bereits heute akzeptieren einige Länder und Fluggesellschaften diesen Ausweis nicht mehr. Schliesslich spricht die Wirtschaftlichkeit gegen die Beibehaltung dieses Ausweises (geringe Stückzahl, Produktionsaufwand). Dieser wird heute nur noch für Personen aus dem Asylbereich für die Vorbereitung der Ausreise bzw. für die definitive Ausreise in einen Drittstaat ausgestellt. Es handelt sich dabei um rund 20 Stück dieser Ausweise pro Jahr. Diese Praxisänderung soll im 2018 in Kraft treten. Die Änderung bedingt indessen eine Revision der in der RDV enthaltenen Artikel, die sich mit dem Identitätsausweis und dem Pass für eine ausländische Person befassen.

Angabe der Nationalität in den Reiseausweisen für Flüchtlinge

Heimatreisen von Flüchtlingen könnten einfacher und schneller erkannt werden, wenn die Nationalität in den Reiseausweisen vermerkt wäre. Zurzeit ist nur der Geburtsort im Reiseausweis ersichtlich. Die Flughafenpolizei muss daher bei jeder Einreise das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) konsultieren, um die Nationalität zu ermitteln, wenn kein Ausländerausweis vorgewiesen wird (im Ausländerausweis ist die Nationalität abgebildet). Dies benötigt Zeit und ist umständlich. Die Abbildung der Nationalität in den Reiseausweisen für Flüchtlinge würde die Arbeit der Flughafenpolizei und des Grenzschutzkorps erleichtern. Andere Schengen-Länder wie Deutschland und Schweden bilden die Nationalität ebenfalls in ihren Reiseausweisen für Flüchtlinge ab. Diese Massnahme gehört zum Massnahmenkatalog zur Erkennung von missbräuchlichen Heimatreisen.

Das Abkommen vom 28. Juli 1951² über die Rechtsstellung der Flüchtlinge [Flüchtlingskonvention, FK]) sieht einen Reiseausweis für Flüchtlinge vor und stellt ein Muster bereit. Als weiteres Modell kann der «Guide for Issuing Machine Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless» des UNO-Hochkommissariats für Flüchtlinge (UNHCR) und der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) dienen. Dieses Handbuch sieht in Kapitel 3 vor, dass auch die Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit in Reiseausweisen für Flüchtlinge eingetragen werden kann. Dieser Eintrag ist jedoch nicht zwingend.

Dies rechtfertigt eine Änderung von Artikel 3 und 4 RDV.

Reisemöglichkeit für Pflegekinder, die im Besitz eines N- oder F-Ausweises sind

Reisen von asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Pflegekindern sind bisher nicht explizit in der RDV vorgesehen. Gesuche von Asylsuchenden (N-Ausweis) müssen mit der be-

¹ SR 143.5

² SR 0.142.30

stehenden rechtlichen Grundlage regelmässig abgelehnt werden mit dem Hinweis, dass Asylgesuche von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden (UMA) prioritär behandelt werden und nach dem Asylentscheid ein Reisegegesuch gestellt werden kann (Art. 9 Abs. 1 RDV).

Bei den vorläufig Aufgenommenen (F-Ausweis) ist eine Reise für 30 Tage pro Jahr aus humanitären Gründen oder erst drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme (VA) auch aus «anderen Gründen» möglich (Art. 9 Abs. 4 RDV). Multiple Rückreisevisa können nicht ausgestellt werden, und mehrere Reisen pro Jahr sind gemäss Artikel 9 Absatz 4 RDV nicht möglich. Pflegeeltern sowie Kantone haben beim SEM angefragt, welche Reisemöglichkeiten für Pflegekinder bestehen. Diese Grundsatzfrage soll neu geregelt werden. Deshalb wird ein neuer Absatz 3^{bis} in Artikel 9 RDV vorgeschlagen, in dem ein neuer Reisegrund für diese besondere Personenkategorie vorgesehen ist.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Abs. 1 Bst. c

Der aktuell unter diesem Buchstaben genannte Identitätsausweis für asylsuchende Personen, die die Schweiz definitiv verlassen, oder für Personen, deren Asylverfahren abgeschlossen und die Wegweisungsverfügung rechtskräftig ist, wird vom SEM nicht mehr ausgestellt. Dieser Buchstabe ist somit aufzuheben.

Art. 3

Artikel 3 befasst sich mit dem Reiseausweis für Flüchtlinge. Dieser Artikel wird angepasst.

Absatz 1 entspricht dem derzeit geltenden Artikel 3.

Neu ist unter Absatz 2 vorgesehen, dass im Dokument die Staatsangehörigkeit oder die Staatenlosigkeit vermerkt wird.

Art. 4 Pass für eine ausländische Person

Abs. 1

Absatz 1 entspricht dem geltenden Absatz 1 von Artikel 4 (Anspruch auf den Pass).

Abs. 2

Absatz 2 führt aus, wem ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden kann.

So kann nach Buchstabe a einer schriftenlosen ausländischen Person mit Aufenthaltsbewilligung oder mit einer nach Artikel 17 Absatz 1 der Gaststaatverordnung vom 7. Dezember 2007³ erteilten Legitimationskarte ein solcher Pass abgegeben werden. Dieser Buchstabe a entspricht dem heute geltenden Absatz 2 von Artikel 4.

Ferner kann gemäss Buchstabe b einer schriftenlosen asylsuchenden, schutzbedürftigen oder vorläufig aufgenommenen Person, wenn das SEM eine Rückreise in die Schweiz nach Artikel

³ SR 192.121

9 bewilligt, ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden. Dieser Buchstabe entspricht dem heute geltenden Absatz 4 von Artikel 4.

Schliesslich kann einer asylsuchenden Person oder einer rechtskräftig abgewiesenen asylsuchenden Person zur Vorbereitung der Ausreise aus der Schweiz oder zur definitiven Ausreise in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen Drittstaat ein solcher Pass abgegeben werden. Diese Person erhält neu einen Pass für eine ausländische Person, da der Identitätsausweis abgeschafft wird. Die Ausstellung dieses Reisedokuments ist jedoch nur in denjenigen Fällen vorgesehen, in welchen nachweislich weder ein heimatlicher Pass noch ein Laissez-passer beschafft werden kann.

Zudem kann weiterhin einer rechtskräftig abgewiesenen asylsuchenden Person auch ein Pass für eine ausländische Person ausgestellt werden, sofern dadurch die Ausreise aus der Schweiz beschleunigt oder erleichtert wird (bisheriger Art. 5 Abs. 2 RDV).

Abs. 3

Absatz 3 wird dahingehend ergänzt, dass im Pass für eine ausländische Person nicht nur Angaben zur Staatenlosigkeit vermerkt werden, sondern auch Angaben zur Nationalität. Um die Arbeiten der Grenzkontrolle effizienter zu gestalten, soll die Staatsangehörigkeit in allen Reisedokumenten für ausländische Personen abgebildet werden.

Abs. 4

Absatz 4 entspricht dem geltenden Absatz 5.

Art. 5

Artikel 5 der geltenden Verordnung, der sich mit dem Identitätsausweis für asylsuchende Personen befasst, wird aufgehoben.

Der heutige Artikel 6 «Reiseersatzdokument» umfasste bisher den Identitätsausweis sowie Laissez-passer. Durch die Aufhebung von Artikel 5 bezieht sich Artikel 6 nur noch auf Laissez-passer.

Art. 7

Artikel 7 ist namentlich aufgrund der Änderung von Artikel 4 RDV und der Abschaffung des Identitätsausweises zu revidieren.

Abs. 1

Der Verweis auf Artikel 15 VEV betreffend die Annullierung und Aufhebung von Visa für kurzfristige Aufenthalte wird aufgehoben. Hier handelt es sich um ein Rückreisevisum, das heisst ein spezielles Visum, das nicht widerrufen werden kann. Da die neue VEV keine Artikel mehr zur Annullierung und Aufhebung von Visa enthält, wird der zweite Satz von Absatz 1 aufgehoben.

Abs. 2

Das SEM stellt auch ein Rückreisevisum aus, wenn Pflegekinder mit einem Ausweis N oder F mit ihrer Pflegefamilie reisen. Deshalb ist in diesem Absatz auch auf den neuen Artikel 9 Absatz 3^{bis} zu verweisen.

Abs. 3

Der geltende Absatz 3 wird aufgehoben. Denn wer die Schweiz definitiv verlässt, braucht kein Rückreisevisum mehr. Der Pass für eine ausländische Person ist ein sicheres Dokument, das die anderen Staaten anerkennen und deshalb nicht von einem Rückreisevisum begleitet sein muss.

Zudem wird der geltende Absatz 4 zum neuen Absatz 3. Wie bisher wird festgehalten, dass Personen, die reisen dürfen und einen Pass für eine ausländische Person erhalten, kein Rückreisevisum beantragen müssen. Der Verweis wird zudem aufgrund der Revision von Artikel 4 RDV aktualisiert.

Art. 9 Abs. 3^{bis}

Mit dem neuen Artikel 9 Absatz 3^{bis} RDV sollen Reisen für Pflegekinder mit ihren Pflegeeltern bewilligt werden können. Multiple Rückreisevisa für mehrmalige Reisen an asylsuchende und vorläufig aufgenommene Pflegekinder können dann erteilt werden. Da der Artikel eng umschrieben ist, sollten keine zusätzlichen unkontrollierten Geschäftsfälle eintreffen.

Diese Reisen sind jedoch nicht abschliessend auf Pflegekinder mit ihren Pflegeeltern beschränkt (z. B. Pflegegrosseltern oder erwachsene Pflegegeschwister). Daher wurde der neutrale Begriff «in Begleitung» im Verordnungstext eingefügt. Es gibt andere familiäre Konstellationen, die zur Bewilligungen der Reise führen können. Dies könnte beispielsweise der Fall sein bei einem in der Schweiz lebenden, zur Hälfte sorgeberechtigten Vater, der sein anderes minderjähriges Kind in Deutschland betreut und daher regelmässige Auslandsreisen mit seinem in der Schweiz lebenden Pflegekind tätigen muss.

Art. 12 Abs. 4

Die mit dem Identitätsausweis verbundenen Rechtswirkungen sind nicht länger relevant. Artikel 12 Absatz 4 der geltenden Verordnung sieht vor, dass der Identitätsausweis für asylsuchende Personen nur in Verbindung mit einem gültigen Rückreisevisum zur Rückkehr in die Schweiz berechtigt. Dieser Absatz wird aufgehoben.

Art. 13 Abs. 1 und Abs. 5

Die Gültigkeitsdauer des Identitätsausweises ist nicht länger relevant. Daher wird Absatz 1 angepasst.

Buchstabe a entspricht dem bisherigen Buchstaben a von Artikel 13 Absatz 1.

Buchstabe b verweist neu auf Artikel 4 Absätze 1 und 2 Buchstabe a der vorliegenden Verordnung. Er erfährt keine materielle Änderung.

Buchstabe c verweist neu auf Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b der vorliegenden Verordnung und erfährt keine materielle Änderung.

Buchstabe d wird angepasst, da neu keine Identitätsausweise mehr ausgestellt werden. Es wird festgehalten, dass der Pass für eine ausländische Person für Personen nach Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c seine Gültigkeit bereits nach erfolgter Rückreise in den Zielstaat verliert.

Art. 16 Abs. 1

Für die Ausstellung des Passes für eine ausländische Person ist technisch nur die Live-Erfassung der Fotografie durch die kantonale zuständige Behörde möglich. Selber mitgebrachte Fotos können ein Sicherheitsrisiko darstellen, da diese manuell verändert werden können. Aus diesen Gründen soll die Möglichkeit, selber mitgebrachte Fotos zur Ausstellung des Passes für eine ausländische Person verwenden zu können, im Verordnungstext gestrichen werden. Ebenfalls wird der Verweis auf Artikel 9 Absatz 2 der Ausweisverordnung⁴ gestrichen, da die dort vorgesehenen Anforderungen nur die von den Gestellern selbst mitgebrachten Fotografien betreffen.

Deshalb werden die zwei letzten Sätze im Absatz 1 gestrichen.

Anhang 1

Gemäss Artikel 4 Absatz 5 RDV werden die (maximale) Reisedauer und der aufenthaltsrechtliche Status der betreffenden Person in den Pässen für ausländische Personen vermerkt. Der Reisegrund sowie das Reiseziel können ebenfalls im ISR (Art. 111 AuG⁵) gespeichert werden. Diese Angaben werden zusätzlich im Anhang 1 («Reisedokumentdaten») aufgenommen (Reisedauer, aufenthaltsrechtlicher Status, Reisegrund, Reiseziel).

Die Staatsangehörigkeit bzw. Staatenlosigkeit wird nun in Anhang 1 unter «Reisedokumentdaten» in der Kategorie 1 der ISR-Daten verzeichnet (Art. 4 Abs. 3 RDV i. V. m. Art. 111 Abs. 2 Bst. a AuG), da diese Daten neu im Reisedokument enthalten sind.

Anhang 2

Die Bestimmung über die Gebühren für die Ausstellung eines Identitätsausweises wird aufgehoben.

Anhang 3

Die Regelung über die Aufteilung der Gebühren für die Ausstellung eines Identitätsausweises ist nicht länger relevant. Sie wird aus dem Anhang 3 gestrichen.

3. Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die Vorlage hat keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone.

⁴ SR 143.11

⁵ SR 142.20

4. Rechtliche Aspekte

Die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen sind mit dem internationalen Recht vereinbar und stehen im Einklang mit dem Schengen- und Dublin-Besitzstand und dessen Weiterentwicklungen.