



August 2020

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)

Einschränkungen für Reisen ins Ausland und
Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Bericht über die Ergebnisse des
Vernehmlassungsverfahrens

Inhaltsverzeichnis

1. Allgemeines	4
2. Verzeichnis der eingegangenen Stellungnahmen	4
3. Gegenstand der Vernehmlassung	4
4. Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf	5
4.1. Bemerkungen zu den Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme	5
4.2. Bemerkungen zu den Einschränkungen für Reisen ins Ausland	5
5. Bestimmungen des Entwurfs	6
5.1. Keine Änderung der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme	6
5.2. Bemerkungen zum Anspruch auf Kantonswechsel bei	
Erwerbstätigkeit (Art. 85b E-AIG)	7
5.3. Weitere Bemerkungen zum Status der vorläufigen Aufnahme	9
5.4. Bemerkungen zu den Einschränkungen für Reisen in den	
Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG).....	9
5.5. Bemerkungen zu den Einschränkungen für Reisen in andere	
Staaten (Art. 59e E-AIG).....	11
5.6. Bemerkungen zu den Sanktionsmassnahmen bei unerlaubten	
Reisen ins Ausland	13
5.6.1. Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 4, 4 ^{bis} und 5 E-AIG).....	13
5.6.2. Nichtanordnen einer vorläufigen Aufnahme (Art. 83 Abs. 9bis und 9ter E-AIG)...	16
5.6.3. Busse (Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG).....	19
5.6.4. Verweigerung von Reisedokumenten und Rückreisevisa (Art. 122d E-AIG).....	20
5.7. Bemerkungen zu den weiteren Änderungen (Art. 59, 126e E-AIG)	21
5.8. Änderung des AsylG	22
6. Einsichtnahme	22
Anhang	23

Zusammenfassung

Die Motion 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates beauftragt den Bundesrat, einen Gesetzesentwurf mit punktuellen Anpassungen beim Status der vorläufigen Aufnahme vorzulegen, um die höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration für Personen zu beseitigen, die längerfristig in der Schweiz bleiben. Insbesondere sollen eine Änderung der Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» sowie Erleichterungen beim Kantonswechsel zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit geprüft werden. Auch die Motion 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» von Nationalrat Gerhard Pfister verlangt Anpassungen bei den Regelungen für vorläufig aufgenommene Personen. Demnach sollen die gesetzlichen Grundlagen so angepasst werden, dass Reisen in Heimat- oder Herkunftsstaaten für vorläufig Aufgenommene analog zu den anerkannten Flüchtlingen generell untersagt sind. Folglich betreffen die beiden Motionen dieselbe Personengruppe, weshalb diese gemeinsam umgesetzt werden sollen.

Am 21. August 2019 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Vorlage zur Umsetzung der entsprechenden Motionen. Diese dauerte bis zum 22. November 2019. Stellung genommen haben alle Kantone, sieben politische Parteien, das Bundesverwaltungsgericht sowie 34 weitere interessierte Kreise. Insgesamt bezieht sich der vorliegende Bericht auf 68 Stellungnahmen. Sechs weitere interessierte Kreise haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Die Änderungsvorschläge zur Umsetzung der Motion 18.3002 zum Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene werden von den meisten Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst, oftmals aber von Änderungswünschen begleitet. Den Verzicht auf eine neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme begrüssen eine Mehrheit der Kantone, drei Parteien, einige Verbände und Vereinigungen sowie eine nationale Konferenz. Wichtig ist aber für die meisten Befürworter, dass die (potenziellen) Arbeitgeber seitens des Bundes – in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden – weiterhin bzw. noch besser über die Rechtswirkungen der vorläufigen Aufnahme informiert werden. Einige Kantone bedauern, dass es nicht gelungen sei, eine passendere Bezeichnung zu finden, oder äussern ihr Unverständnis darüber. Auch vier Parteien, einige Verbände sowie viele Organisationen der interessierten Kreise fordern weiterhin eine Änderung der Bezeichnung.

Die zur Umsetzung der Motion 15.3953 vorgeschlagenen Einschränkungen von Auslandsreisen (in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in andere Staaten) werden von einer überwiegenden Mehrheit der Kantone sowie von der KKJPD, BDP, CVP, FDP und SVP, vom Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) und von der Dachorganisation der Schweizer KMU (sgv/usam) grundsätzlich begrüsst und als sinnvoll erachtet. Die Befürworter fordern jedoch insbesondere, dass eine aktive Teilnahme an bestimmten Anlässen in einem anderen Staat als dem Heimat- oder Herkunftsstaat auch künftig möglich sein soll. Grundsätzlich ablehnend äussern sich GPS, SP, SGB, SSV und Travail.Suisse sowie die überwiegende Mehrheit der weiteren interessierten Kreise. Dabei wird insbesondere bemängelt, dass die vorgeschlagenen Einschränkungen nicht notwendig seien, da solche Reisen bereits heute nur ausnahmsweise bewilligt würden. Zudem seien die Reisebeschränkungen ins Ausland verfassungs- und völkerrechtswidrig, da damit insbesondere die Bewegungsfreiheit sowie das Recht auf Familienleben der betroffenen Personen eingeschränkt würden. Die vorgeschlagenen Regelungen bei Verstössen gegen die Einschränkungen von Auslandsreisen werden von der überwiegenden Mehrheit der Kantone, von der KKJPD, BDP, CVP, FDP und SVP sowie von SGV und sgv/usam grundsätzlich befürwortet. Eine überwiegende Mehrheit der Kantone lehnt aber die Regelung, dass eine vorläufige Aufnahme bei einer Heimatreise grundsätzlich automatisch erlöschen und während drei Jahren keine neue mehr angeordnet werden soll, ab. Grundsätzlich ablehnend zu den vorgeschlagenen Regelungen bei Verstössen äussern sich GPS, SP, SGB, SSV Travail.Suisse sowie die überwiegende Mehrheit der weiteren interessierten Kreise.

1. Allgemeines

Das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005¹ über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) «Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» dauerte vom 21. August 2019 bis zum 22. November 2019.² Im Rahmen dieser Änderung des AIG sollen die Anliegen der Motion 18.3002 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates «Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» sowie der Motion 15.3953 von Nationalrat Gerhard Pfister «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» umgesetzt werden. Zur Teilnahme an der Vernehmlassung wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte, Berggebiete und der Wirtschaft sowie weitere interessierte Organisationen eingeladen.

Insgesamt sind 68 Stellungnahmen eingegangen. Stellung genommen haben 26 Kantone, sieben politische Parteien (BDP, CVP, FDP, GLP, GPS, SP, SVP), die KKJPD, KID, VKM, VSAA, das Bundesverwaltungsgericht, der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), die Dachorganisation der Schweizer KMU (sgv/usam), der Schweizerische Gemeindeverband (SGV), der Schweizerische Städteverband (SSV), Travail.Suisse sowie 25 weitere interessierte Kreise. Vier weitere interessierte Kreise (Vereinigung kantonaler Gebäudeversicherungen, Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter, Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen, Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst), der Arbeitgeberverband sowie das Bundesgericht haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

Bei der Auswertung der Stellungnahmen wurde wie folgt vorgegangen: Haben die Vernehmlassungsadressaten eine Stellungnahme eingereicht, sich aber nicht zu allen Änderungsvorschlägen geäußert, wird dies bei den entsprechenden Vorschlägen grundsätzlich als Zustimmung gewertet. Wurde keine Stellungnahme eingereicht, wird dies unter dem Verzeichnis der Eingaben entsprechend aufgeführt (auf eine Stellungnahme verzichtet). Wird von einem Vernehmlassungsadressaten gewünscht, dass bei nicht kommentierten Vorschlägen nicht auf Zustimmung oder Ablehnung geschlossen wird, wird dies entsprechend berücksichtigt.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Diese werden zunächst allgemein (Ziff. 4) und dann nach Themen gegliedert (Ziff. 5) aufgeführt.

2. Verzeichnis der eingegangenen Stellungnahmen

Eine Liste der Kantone, Parteien sowie weiteren interessierten Kreise, die eine Rückmeldung eingereicht haben, findet sich im Anhang.

3. Gegenstand der Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde eine Vorlage zur Umsetzung der Motion 18.3002 «Punktueller Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» sowie der Motion 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» unterbreitet. Neben den Umsetzungsvorschlägen der beiden Motionen sieht die Vorlage zusätzlich vor, dass im AIG neu auch die Regelungen für Reisen von asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie die bisherigen Grundsätze zur Ausstellung von Bewilligungen zur Wiedereinreise in Form von

¹ SR 142.20

² Der Vorentwurf, der erläuternde Bericht sowie die Stellungnahmen sind abrufbar unter: <https://www.admin.ch> > Bundesrecht > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019.

Rückreisevisa, die bis anhin lediglich auf Verordnungsstufe geregelt sind, verankert werden.

4. Allgemeine Bemerkungen zum Vorentwurf

4.1. Bemerkungen zu den Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme

Die **allermeisten Vernehmlassungsteilnehmenden** begrüßen eine Erleichterung des Kantonswechsels bei Erwerbstätigkeit. Die **SVP** und die Kantone **BS, GE, GL, LU, SG, SO, UR** und **ZG** lehnen jedoch einen Anspruch auf Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit generell ab bzw. fordern teilweise ein Mitspracherecht der betroffenen Kantone.

Bei der Ausgestaltung der Regelung des Kantonswechsels für vorläufig Aufgenommene werden aber von **vielen Vernehmlassungsteilnehmenden** unterschiedliche Forderungen und Anliegen vorgebracht (siehe Ziff. 5.2).

Den Verzicht auf eine neue Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme begrüßen eine **Mehrheit der Kantone**, die **BDP, FDP, SVP, KKJPD** sowie **einige Verbände und Vereinigungen**. Wichtig ist aber für die meisten Befürworter, dass die (potenziellen) Arbeitgeber seitens des Bundes – in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden – weiterhin bzw. noch besser über die Rechtswirkungen der vorläufigen Aufnahme informiert werden (siehe Ziff. 5.1).

Einige Kantone bedauern, dass es nicht gelungen sei, eine passendere Bezeichnung zu finden, oder äussern ihr Unverständnis darüber. Auch die **CVP, GLP, GPS** und **SP**, der **SSV, Travail.Suisse**, die **KID** sowie **viele Organisationen der interessierten Kreise** fordern weiterhin eine Änderung der Bezeichnung (siehe Ziff. 5.1).

4.2. Bemerkungen zu den Einschränkungen für Reisen ins Ausland

Die überwiegende Mehrheit der Kantone, die politischen Parteien **BDP, CVP, FDP** und **SVP** sowie zwei gesamtschweizerische Dachverbände (**SGV, sgv/usam**) und eine Minderheit (z. B. **CP, KKJPD**) der weiteren interessierten Kreise heissen die vorgeschlagenen Einschränkungen für Reisen von asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG; vgl. Ziff. 5.4) oder in einen anderen Staat (Art. 59e E-AIG; vgl. Ziff. 5.5) sowie die dazugehörigen Sanktionsmassnahmen (vgl. Ziff. 5.6) im Grundsatz gut. Lediglich die Sanktionsmassnahme, wonach die vorläufige Aufnahme bei einer Heimatreise grundsätzlich automatisch erlöschen soll und während drei Jahren keine neue mehr angeordnet werden kann (Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG i. V. m. Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG), wurde von mehreren dieser Vernehmlassungsteilnehmenden dennoch kritisiert. Dies insbesondere von einer überwiegenden Mehrheit der Kantone sowie der **KKJPD**. Dabei wird insbesondere kritisiert, dass die betroffenen Personen mit dieser Massnahme ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz verbleiben würden, was Auswirkungen auf die Integrationsmassnahmen und die Erwerbstätigkeit der betroffenen Personen habe und folglich die Nothilfestrukturen der Kantone belasten würde. Als alternative Sanktionsmassnahme wird daher teilweise vorgeschlagen, für vorläufig aufgenommene Personen, die unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat gereist sind, die Frist für eine mögliche Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (z. B. um fünf Jahre) zu verlängern (z. B. **AG, GL, JU, SO, UR, ZG**; Anpassung von Art. 84 Abs. 5 AIG). In Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Einschränkungen für Reisen in einen anderen Staat (Art. 59e E-AIG) fordern einige Vernehmlassungsteilnehmende zudem, dass eine aktive Teilnahme an bestimmten Anlässen (z. B. Sport, Kultur, familiäre Anlässe oder Schul- und Ausbildungsreisen) auch mit der neuen Regelung künftig möglich sein soll (z. B. **AG, BS, GL, JU, SO, UR, ZH, FDP, KKJPD**).

Die politischen Parteien **GPS** und **SP**, die gesamtschweizerischen Dachverbände **SGB, SSV** und **Travail.Suisse** sowie die überwiegende Mehrheit der weiteren interessierten Kreise lehnen die vorgeschlagenen Reiseeinschränkungen und daher auch die entsprechenden

Sanktionsmassnahmen grundsätzlich ab. Dabei wird insbesondere kritisiert, dass die vorgeschlagenen Einschränkungen nicht notwendig seien, da solche Reisen bereits heute nur ausnahmsweise bewilligt würden (z. B. GPS, SP, SGB, SSV, HEKS, UNHCR). Zudem seien die Reisebeschränkungen ins Ausland verfassungs- und völkerrechtswidrig, da sie insbesondere die Bewegungsfreiheit sowie das Recht auf Familienleben der betroffenen Personen einschränken würden (z. B. GPS, SP, SSV, AICH, SFH, SRK). Zudem wird auch die Regelung, wonach im Anschluss an eine Heimatreise während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme angeordnet werden kann, sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der Schweiz als höchst problematisch erachtet (Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG; z. B. Caritas, HEKS, SFH). Kritisiert wird teilweise auch die Sanktionsmassnahme, wonach eine Person, die unerlaubt ins Ausland gereist ist, mit Busse bestraft wird (Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG). So bestehe für eine solche Regelung kein Bedarf, da bereits nach geltendem Recht (Art. 115 AIG) Sanktionen bei einer illegalen Einreise in die Schweiz bestehen würden (z. B. AICH, SRK, UNHCR).

Die GLP erachtet die vorgeschlagenen Einschränkungen angesichts der schon heute bestehenden Bewilligungspflicht für Auslandsreisen als unnötig. Sie opponiert aber aus Rücksicht auf die vergleichbaren Regeln, die das Parlament für anerkannte Flüchtlinge beschlossen hat, nicht dagegen.

5. Bestimmungen des Entwurfs

5.1. Keine Änderung der Bezeichnung der vorläufigen Aufnahme

Die **Mehrheit der Kantone**³, die **BDP, FDP und SVP, einige Verbände und Vereinigungen**⁴ sowie die **KKJPD** begrüßen den Entscheid, die Bezeichnung nicht anzupassen. Wichtig ist aber für die meisten Befürworter, dass die (potenziellen) Arbeitgeber seitens des Bundes – in Zusammenarbeit mit den Arbeitgeberverbänden – weiterhin bzw. noch besser über die Rechtswirkungen der vorläufigen Aufnahme informiert werden.⁵

Einige Kantone bedauern,⁶ dass es nicht gelungen sei, eine passendere Bezeichnung zu finden, oder äussern ihr Unverständnis darüber.⁷ Die **CVP, GLP, GPS** und **SP** fordern weiterhin eine neue Bezeichnung. **SSV, Travail.Suisse, KID** sowie **viele Organisationen der weiteren interessierten Kreise**⁸ fordern eine Änderung der Bezeichnung.

Folgende Vorschläge sind eingegangen:

NE: «admission de substitution» oder «autorisation de substitution»

GLP: Status «Schutzgewährung»

Travail.Suisse: «protection humanitaire» oder «admission humanitaire»

EKM: «humanitäre Aufnahme» / «admission à titre humanitaire»

elisa-asile: «admission de résidence»

AsyLex: «humanitäre Aufnahme» oder «Bundesaufnahme»

AICH: «humanitäre Aufnahme»

CSP: «protection humanitaire» oder «protection secondaire» oder «admission humanitaire» oder «admission secondaire»

VD: «admission pour raison humanitaire», wie in der Botschaft zur Asylgesetzrevision im Jahr 2002 vorgeschlagen.

³ AG, AI, AR, BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG

⁴ SGB, SGV, sgv/usam, Centre Patronal (CP) sowie eine Mehrheit der Mitglieder der VKM

⁵ So auch Gastro.Suisse, ähnlich auch SGV

⁶ FR, SG

⁷ NE, VD, ZH

⁸ AICH, AsyLex, Caritas, CSP, EKM, elisa-asile, Freiplatzaktion Zürich (FPA), HEKS, map-F, SAH, SBAA, SEK, SFH, SFM, solinetz, SRK, UNHCR, Verein voCHabular.

5.2. Bemerkungen zum Anspruch auf Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit (Art. 85b E-AIG)

Eine grosse **Mehrheit der Kantone**⁹, **der Parteien**¹⁰, **alle Dachverbände**¹¹ und **alle weiteren interessierten Kreise**¹² begrüssen grundsätzlich einen erleichterten Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit.

Die **SVP**, **einige Kantone**¹³ sowie **eine Minderheit der VKM** lehnen Änderungen an der bestehenden Bestimmung zum Kantonswechsel ab. Die **SVP** lehnt die Motion 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» generell ab. Eine Erleichterung der Arbeitsmarktintegration für vorläufig Aufgenommene untergrabe den Sinn und Geist dieses Status. Nach Meinung der ablehnenden Kantone soll der Zuweisungskanton (gemäss Verteilschlüssel) bis zum Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung zuständig bleiben; mitunter auch, damit bereits begonnene Integrationsmassnahmen nicht abgebrochen werden müssen. Zudem seien für vorläufig Aufgenommene in den letzten Jahren genügend Hürden für eine Arbeitsmarktintegration abgebaut worden durch Gesetzesanpassungen (z. B. Ersatz der Bewilligungspflicht für eine Erwerbstätigkeit durch eine blosser Meldepflicht per 1. Januar 2019) und andere Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration (z. B. Umsetzung Integrationsagenda seit 1. Mai 2019). Schliesslich weisen diese Kantone sowie eine Minderheit der VKM auf mögliche negative Folgen hin, zum Beispiel:

- Gefahr, dass sich mit der Zeit vermehrt Personen aus demselben Heimat- oder Herkunftsstaat in einem bestimmten Kanton niederlassen und diese Personen sich hauptsächlich unter Landsleuten bewegen. Dies führt bezüglich ihrer Integration – namentlich sprachlich und soziokulturell – zu grösseren Herausforderungen;
- Städte und Agglomerationen mit grosszügigerem Stellenangebot könnten mit dem Anspruch auf Kantonswechsel aus beruflichen Gründen überproportional beansprucht werden, zumal vorläufig aufgenommene Personen oftmals über keine Ausbildung oder über keine Ausbildung in der Schweiz verfügen und daher dem Risiko der Arbeitslosigkeit mehr ausgesetzt sind. Dieses Risiko könnte zu einer grösseren Belastung im Bereich der Sozialhilfe führen;
- Ein Arbeitsvertrag könnte mit dem alleinigen Ziel, einen Kantonswechsel zu ermöglichen, abgeschlossen werden. Nach Erfahrung von **BS** werden Stellen trotz Arbeitsvertrag oft nicht angetreten oder kurze Zeit nach Stellenantritt wieder aufgelöst. Nach Auflösung des Arbeitsvertrags wäre dann der neue Kanton für die Auszahlung der allfälligen Sozialhilfe zuständig.

Etwa die **Hälfte der Kantone**¹⁴, **mehrere Parteien** (FDP, CVP, BDP, GLP) und **zwei Dachverbände** (SGV, sgv/usam) stimmen der Vereinfachung des Kantonswechsels unter den vorgeschlagenen Bedingungen gänzlich zu. Bei den restlichen Befürwortern gehen die Forderungen und Anliegen zu einer Anpassung des Entwurfs in zwei gegensätzliche Richtungen: Gemäss den einen Vernehmlassungsteilnehmenden soll die Regelung weniger restriktiv ausgestaltet werden, nach Ansicht der anderen soll es keinen Rechtsanspruch auf einen Kantonswechsel geben.

⁹ AG, AI, AR, BE, BL, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, VD, VS, ZH

¹⁰ BDP, CVP, FDP, GLP, GPS, SP

¹¹ SGB, SGV, sgv/usam, SSV, Travail.Suisse

¹² AICH, AsyLex, Avenir Social, Caritas, CP, CSP, Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS), EKM, elisa-asile, FPA, Freidenker-Vereinigung, GastroSuisse, grundrechte.ch, HEKS, KID, KKJPD, map-F, SAH, SAJV, SBAA, SEK, SFH, SFM, Solidarité sans frontières (Sof), solinetz, SRK, UNHCR, Verein voCHabular, VKM, VSAA.

¹³ BS, GL, SO, UR, ZG

¹⁴ Ausdrückliche Zustimmung: AG, BL, GR, JU, NE, NW, OW, SH, SZ, VD, VS, ZH; implizite Zustimmung: AI, AR.

So wird die Schaffung eines Anspruchs auf Kantonswechsel bei gleichzeitigem Verzicht auf die Zustimmung der betroffenen Kantone von **einigen Kantonen** kritisch aufgenommen.¹⁵ **LU** und **SG** möchten in Absatz 3 den Rechtsanspruch streichen. **FR** will die Entscheidungskompetenz für einen Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit der kantonalen Behörde zuteilen. **GE** beantragt, die Anhörung des betroffenen Kantons bei einem Gesuch um Kantonswechsel gesetzlich zu verankern; ansonsten solle in jedem Fall eine Beschäftigungsdauer von mindestens zwölf Monaten vorausgesetzt werden. **TI** möchte, dass den Kantonen die Möglichkeit bleibt, einen Kantonswechsel direkt beim SEM anzufechten, beispielsweise bei problematischem Verhalten der betroffenen Person (z. B. Verdacht auf berufliche Instabilität oder Vorliegen von mittelschweren Delikten).

Viele Organisationen der weiteren interessierten Kreise, einige Dachverbände, die SP und der Kanton BE fordern eine Änderung bei den Voraussetzungen für einen Kantonswechsel bei Erwerbstätigkeit. Insbesondere soll die Voraussetzung, dass die vorläufig aufgenommene Person sowie ihre Familie sozialhilfefrei sein müssen (Art. 85b Abs. 3 Bst. a E-AIG), gelockert werden.¹⁶ Eine vollständige Sozialhilfeunabhängigkeit sei für vorläufig Aufgenommene schwierig, insbesondere für Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern, da sie hauptsächlich im Niedriglohnsektor beschäftigt seien. Oder eine Ablösung aus der Sozialhilfe könne nur durch einen Stellenantritt infolge eines Kantonswechsels erfolgen. **BE** beantragt, dass die Voraussetzungen für Personen in Ausbildung, die erfahrungsgemäss meist auf Sozialhilfe angewiesen seien, gelockert werden, jedoch gleichzeitig geeignete Massnahmen ergriffen werden, um allfälligen Missbräuchen vorzubeugen. **AsyLex** findet, dass allfällige Vereinbarungen bezüglich Kostentragung unter den betroffenen Kantonen möglich sein müssten.

Die **Freiplatzaktion Zürich** fordert, den Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Personen mindestens denselben Bedingungen zu unterstellen, wie sie auch für Personen mit Aufenthaltsbewilligung B gelten, mithin den Voraussetzungen von Artikel 37 Absatz 2 AIG.

Im Weiteren fordern **einige weitere interessierte Kreise**, dass die Voraussetzung der Dauer der Erwerbstätigkeit von mindestens zwölf Monaten im anderen Kanton (Art. 85b Abs. 3 Bst. b E-AIG) herabgesetzt oder ganz gestrichen wird.¹⁷ Demgegenüber erachtet der **VSAA** die zwölfmonatige Frist als Kriterium der Nachhaltigkeit einer Anstellung als sinnvoll.

Einige der weiteren interessierten Kreise¹⁸ und die **SP** erachten den Begriff der «Unzumutbarkeit» eines Verbleibs im Wohnkanton aufgrund des Arbeitswegs oder der Arbeitszeiten als vage. Sie fragen sich, wie dieser ausgelegt werden soll, bzw. fordern eine grosszügige Auslegung. Das **UNHCR** gibt zu bedenken, dass der Beweis für diese Unzumutbarkeit schwer zu erbringen sein könne. Der **VSAA** schlägt vor, als Referenz für die Definition der Zumutbarkeit des Arbeitswegs das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) heranzuziehen, wonach ein Arbeitsweg von mehr als zwei Stunden pro Weg unzumutbar sei. Gleichzeitig gibt der VSAA bezüglich der Unzumutbarkeit aufgrund der Arbeitszeiten zu bedenken, dass gerade in der Gastronomie (in der viele vorläufig Aufgenommene arbeiten) Schicht- oder Nachtarbeit normal seien und deshalb in diesen Fällen ein Kantonswechsel nicht immer zielführend sein könne. Dies gelte insbesondere für wirtschaftliche Zentren und Städte, wo es vor Ort bereits genügend Stellensuchende gebe.

Aus Sicht der **SVP** hingegen sei Absatz 3 Buchstabe a dahingehend zu präzisieren, dass bei der Prüfung der Sozialhilfeabhängigkeit nicht nur auf die Situation zum Zeitpunkt der Einreichung des Gesuchs abgestützt, sondern auch geprüft werde, ob beispielsweise aufgrund

¹⁵ FR, GE, LU, SG, TI

¹⁶ Dies fordern: AICH, AsyLex, Caritas, FPA, HEKS, map-F, SAH, SBAA, SEK, SFH, SGB, solinetz, SP, SRK, SSV, Travail.Suisse, UNHCR und Verein voCHabular.

¹⁷ AICH, AsyLex, Caritas, HEKS, SAH, SEK, SFH, SRK, UNHCR

¹⁸ AICH, AsyLex, Caritas, HEKS, SAH, SFH, SRK

höherer Lebenshaltungskosten im Zielkanton ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen entstehen könnte.

Das **BVGer** weist darauf hin, dass es neu drei anspruchsbegründende Konstellationen für einen Kantonswechsel geben werde, die jede für sich allein Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens sein könne (zum Schutz der Einheit der Familie, bei einer schwerwiegenden Gefährdung der Gesundheit und bei Ausübung einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton). Dies führe mit Sicherheit zu einer Mehrbelastung für das Bundesverwaltungsgericht.

Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge

SH, SO und **VKM** befürworten die neue Regelung für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge ausdrücklich. **Mehrere Organisationen der weiteren interessierten Kreise**¹⁹ lehnen diese Änderung jedoch ab. Aus Sicht der **SFH** und des **SRK** (ähnlich auch des **UNHCR**) müsste Artikel 85b Absatz 5 E-AIG, um die Flüchtlingskonvention einzuhalten, auf Artikel 37 Absatz 3 AIG verweisen, und nicht auf Absatz 2 (der sich auf Personen mit Aufenthaltsbewilligung bezieht). Das **BVGer** weist darauf hin, dass diese Regelung gegen seine Rechtsprechung verstosse (vgl. BVGE 2012/2 E. 5).

5.3. Weitere Bemerkungen zum Status der vorläufigen Aufnahme

Die Bestimmung zum Familiennachzug von vorläufig Aufgenommenen soll zwar inhaltlich nicht geändert, aber der Systematik wegen in einen eigenen Artikel überführt werden (Art. 85c E-AIG). **Mehrere weitere interessierte Kreise**²⁰ und die **SP** kritisieren dennoch, dass keine Erleichterungen beim Familiennachzug vorgesehen seien – insbesondere keine Herabsetzung der Nachzugsfrist von drei Jahren oder keine Lockerung der Kriterien – und dass weder Sozialhilfeleistungen noch Ergänzungsleistungen bezogen werden dürften. Auch der **SGB-FSS** fordert, dass im Rahmen des Familiennachzugs den besonderen Umständen für eine Sozialhilfeabhängigkeit bei Menschen mit einer Hörbehinderung Rechnung getragen und eine entsprechende Regelung zur Erleichterung des Familiennachzugs für Menschen mit einer Hörbehinderung geschaffen werde.

Der SGB-FSS fordert weiter flächendeckende Angebote, die vorläufig Aufgenommenen das Erlernen der Gebärdensprache und der Lautsprache ermöglichen und sie bei der Integration unterstützen. Zudem fordert der SGB-FSS, dass vorläufig Aufgenommene sowohl für die Aus- und Weiterbildung als auch für den Arbeitsplatz einen Anspruch auf Gebärdensprachdolmetschen haben.

5.4. Bemerkungen zu den Einschränkungen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG)

Zustimmung

Die **überwiegende Mehrheit der Kantone**²¹, **BDP, CVP, FDP, SVP, SGV, sgv/usam, CP** und **KKJPD** sind mit den vorgeschlagenen Einschränkungen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat einverstanden. Dabei wird teilweise festgehalten, dass es stossend wäre, wenn vorläufig Aufgenommene ihre Ferien im Heimatland verbringen könnten, obwohl der Wegweisungsvollzug dorthin unzumutbar sei (z. B. **AI, AR, GL**). Zudem sei das entsprechende Reiseverbot zu begrüssen, da dieses eine Angleichung an die Regelung für anerkannte Flüchtlinge darstelle (vgl. Art. 59c nAIG; z. B. **AG, NE, BDP, CVP, FDP, SGV, KKJPD**).

¹⁹ AvenirSocial, Caritas, DJS, FPA, grundrechte.ch, map-F, SEK, SFH, solinetz, Sosp, SRK, UNHCR, voCHabular.

²⁰ AICH, Avenir Social, Caritas, CSP, DJS, EKM, elisa-asile, FPA, SGB-FSS grundrechte.ch, HEKS, SAH, SEK, SFH, SGB Sosp, SRK.

²¹ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH

Aus Sicht der **GLP** sind die vorgeschlagenen Anpassungen angesichts der schon heute bestehenden Bewilligungspflicht für Auslandsreisen unnötig (vgl. Art. 9 RDV). Sie opponiert aber aus Rücksicht auf die vergleichbaren Regeln, die das Parlament für anerkannte Flüchtlinge beschlossen hat, nicht dagegen.

Ablehnung

Die Kantone **GE** und **VD**, **GPS**, **SP**, **SSV**, **SGB**, **Travail.Suisse** sowie die **überwiegende Mehrheit der weiteren interessierten Kreise**²² lehnen die neuen Einschränkungen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat ab.

Es wird dabei insbesondere kritisiert, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, da vorläufig Aufgenommenen Reisen bereits heute nur ausnahmsweise und unter sehr restriktiven Bedingungen (z. B. bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen) bewilligt würden (z. B. **GPS**, **SP**, **AICH**, **HEKS**, **KID**, **SAH**, **SFH**, **UNHCR**; ähnlich **GE**, **VD**, **AsyLex**, **AvenirSocial**, **Caritas**, **DJS**, **EKM**, **FPA**, **grundrechte.ch**, **KID**, **SBAA**, **SGB**, **Sosf**, **SRK**, **SSV**).

Weiter wird bemängelt, dass das Reiseverbot die Bewegungsfreiheit (Art. 10 BV) sowie das Recht auf Familienleben (Art. 14 BV und Art. 8 EMRK) einschränke (z. B. **AICH**, **AsyLex**, **SAH**, **SBAA**, **SFH**, **SRK**; so auch **SEK** bzgl. Recht auf Familienleben). Gemäss **AICH**, **SAH**, **SFH** und **SRK** bedingt jede Einschränkung dieser Grundrechte eine Interessenabwägung. Ein nicht fundierter Generalverdacht reiche dabei regelmässig nicht aus, um das private Interesse an der persönlichen Freiheit und dem Recht auf Familienleben im Einzelfall aufzuwiegen. Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende sind daher der Ansicht, dass das neu vorgesehene Reiseverbot gegen das verfassungsmässige Gebot der Verhältnismässigkeit verstosse (z. B. **AsyLex**, **AvenirSocial**, **DJS**, **KID grundrechte.ch**, **SBAA**, **Sosf**; ähnlich **AICH**, **SAH**, **SFH**, **SRK**). Auch für den **SGB** stellt ein generelles Verbot eine unverhältnismässig harte Massnahme dar, da die überwiegende Zahl dieser Personen dauerhaft in der Schweiz verbleibe.

Aus Sicht von **AICH** stellt der Vorschlag zudem einen Eingriff in die Kinderrechte dar. Für das **UNHCR** verstösst ein absolutes Heimatreiseverbot auch gegen das völker- und verfassungsrechtlich garantierte Diskriminierungsverbot. Auch **GPS** und **SP** sind der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Einschränkungen nicht mit den Grundrechten der Betroffenen vereinbar seien.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende²³ halten zudem fest, dass der Status der vorläufigen Aufnahme oft nicht auf einer individuellen Verfolgung im Heimat- oder Herkunftsstaat wie bei Flüchtlingen, sondern auf einer allgemeinen Gefährdungslage beruhe und die betroffenen Personen daher in ihrem Heimatland nicht unmittelbar gefährdet seien.

Die **SP** erachtet es als besonders stossend, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Regelung noch weiter gehe, als die vergleichbare Lösung bei anerkannten Flüchtlingen.

Das **UNHCR** hält fest, dass auch vorläufig aufgenommene Personen legitime Interessen haben könnten, in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen, ohne dass sie dadurch kenntlich machen würden, dass kein Schutzbedürfnis bestehe (z. B. Besuch erkrankter Familienangehöriger). Solche Notsituationen seien anders zu behandeln als reine Ferientaufenthalte oder Besuche mit dem Ziel, Geschäftsverbindungen herzustellen.

Für **Travail.Suisse** wirkt sich das Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat zudem kontraproduktiv auf die Integration aus.

Schliesslich wird von **mehreren Vernehmlassungsteilnehmenden** kritisiert, dass der

²² AICH, AsyLex, AvenirSocial, Caritas, CSP, DJS, EFS, EKM, elisa-asile, FPA, grundrechte.ch, HEKS, KID, SAH, SBAA, SEK, SFH, SKF, Sosf, SRK, UNHCR.

²³ AvenirSocial, CSP, DJS, elisa-asile, FPA, grundrechte.ch, SGB, Sosf

Vorschlag des Bundesrates deutlich über die vom Parlament geforderten Verschärfungen hinausgehe. So habe die SPK-S in ihrer Stellungnahme zur Motion 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» an den Bundesrat gefordert, dass Ausnahmen möglich bleiben müssten (z. B. **AICH, SAH, SBAA, SFH, SRK**; ähnlich **HEKS**).

Übrige

Die **VKM** weist darauf hin, dass das Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat eine Angleichung an die analoge Regelung für anerkannte Flüchtlinge darstelle und von den Migrationsbehörden grossmehrheitlich begrüsst werde. Eine Migrationsbehörde beantrage, dass in Fällen von Zwang vorgängig eine Bewilligung eingeholt werden müsse. Lediglich ein Mitglied vertrete die Ansicht, dass Heimatreisen – zwar restriktiv – aber unter gewissen Bedingungen möglich sein sollten. Zur Begründung werde im Wesentlichen das Vollzugshindernis der Unzumutbarkeit angeführt, das naturgemäss mit der Lage im Heimatland und nicht mit dem Verhalten der betroffenen Person zusammenhänge.

Die **Freidenker-Vereinigung**, die **SAJV** und das **SFM** äussern sich nicht explizit zur entsprechenden Änderung. Das **SFM** hält in diesem Zusammenhang fest, dass seine Stellungnahme insgesamt keinen spezifischen politischen Standpunkt darstelle, sondern auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basiere.

5.5. Bemerkungen zu den Einschränkungen für Reisen in andere Staaten (Art. 59e E-AIG)

Zustimmung

Die vorgeschlagenen Einschränkungen für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat werden von **der Mehrheit der Kantone²⁴, BDP, CVP, FDP, SVP, sgv/usam, CP, Freidenker-Vereinigung** und **KKJPD** im Grundsatz unterstützt.

Mehrere dieser Vernehmlassungsteilnehmenden sind jedoch der Auffassung, dass ein generelles Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene ohne Ausnahmemöglichkeiten für andere Staaten unverhältnismässig wäre (z. B. **AG, BS, GL, SO**; ähnlich **BE, BL, JU, FDP, KKJPD**). Insbesondere die aktive Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen im Ausland sowie an familiären Anlässen oder grenzüberschreitende Reisen im Rahmen des Schul- und Ausbildungsbetriebs sollen für vorläufig Aufgenommene auch weiterhin möglich sein (z. B. **AG, BS, GL, JU, SO, UR, ZH, FDP, KKJPD**; ähnlich **SG**). Auch der Kanton **BL** ist der Auffassung, dass der heutige Entscheidungsspielraum für die Bewilligung von Auslandsreisen zugunsten von vorläufig aufgenommenen Personen fortbestehen müsse. Der Kanton **BE** beantragt, eine Ausnahme für die Erwerbstätigkeit im Rahmen eines Arbeitsvertrags mit einem Schweizer Unternehmen für vorläufig Aufgenommene aufzunehmen.

Der Kanton **JU** verlangt, dass entsprechende Ausnahmemöglichkeiten auch für asylsuchende und schutzbedürftige Personen vorgesehen werden. Ähnlich ist auch der Kanton **ZH** der Ansicht, dass Kinder und Jugendliche auch künftig an Schulreisen ins Ausland teilnehmen können sollen.

Die **Freidenker-Vereinigung** fordert, dass asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen in ganz speziellen Ausnahmefällen, insbesondere aus politischen Gründen, eine Reise in ein sicheres Drittland bewilligt werden soll.

Die **SVP** will, dass hinsichtlich des Vorliegens besonderer persönlicher Gründe (Art. 59e Abs. 3 E-AIG) bei der Umsetzung eine wesentlich härtere Gangart als im Vorentwurf zur letzten Änderung der RDV vorgeschlagen wird (vgl. Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen).

²⁴ AG, AR, BE, BL, BS, GL, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH

Aus Sicht der **GLP** sind diese Anpassungen angesichts der schon heute bestehenden Bewilligungspflicht für Auslandsreisen unnötig (vgl. Art. 9 RDV). Sie opponiert aber aus Rücksicht auf die vergleichbaren Regeln, die das Parlament für anerkannte Flüchtlinge beschlossen hat, nicht dagegen.

Ablehnung

Sechs Kantone,²⁵ **GPS, SP, SGB, SSV, Travail.Suisse** sowie die **überwiegende Mehrheit**²⁶ **der weiteren interessierten Kreise** lehnt die vorgeschlagene Regelung im Grundsatz ab. Davon äussern sich mehrere Vernehmlassungsteilnehmende jedoch lediglich zu den Regelungen für vorläufig Aufgenommene (z. B. **AI, GE, VD** sowie **AvenirSocial, DJS, grundrechte.ch, KID, Sosf**).

Der Kanton **NE** und **HEKS** unterstützen ein allgemeingültiges Reiseverbot lediglich gegenüber asylsuchenden Personen. Für **HEKS** müssten jedoch auch in diesen Fällen Ausnahmewilligungen möglich bleiben.

Seitens der ablehnenden Vernehmlassungsteilnehmenden wird teilweise kritisiert, dass die Reisefreiheit der betroffenen Personen bereits heute stark eingeschränkt sei und daher kein Raum für weitere Verschärfungen bestehe (z. B. **GPS, Travail.Suisse, AICH, AsyLex, Caritas, SAH, SFH**; ähnlich **VD** bzgl. vorläufig Aufgenommene, **Travail.Suisse, EKM, SEK, SRK, voCHabular**). Daher wird gefordert, dass die Teilnahme insbesondere an Schulreisen, Sportveranstaltungen oder an familiären Anlässen nach wie vor unter anderem auch aus Gründen der Integration möglich sein soll (z. B. **AI, GE** bzgl. vorläufig Aufgenommene; ähnlich **FR, NE und SSV**). **GPS, Caritas, SAH** und **SRK** verlangen zusätzlich, dass auch die heutigen strikten Bedingungen aufgehoben werden (ähnlich z. B. **SP, AICH, SFH**).

Weiter wird bemängelt, dass die vorgeschlagenen Regelungen auch verfassungs- und völkerrechtlichen Verpflichtungen entgegenstehen würden (z. B. **SGB, Travail.Suisse, UNHCR**). So verletze ein entsprechendes Verbot das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 8 EMRK, Art. 13 Abs. 1 BV) und auf Familienleben (Art. 14 BV; z. B. **SGB, AvenirSocial, DJS, grundrechte.ch, Sosf und SRK**; ähnlich **Travail.Suisse, Caritas, FPA, UNHCR**). Auch könnten Reiseverbote ins Ausland dazu führen, dass eine Person, die beruflich zwar integriert ist, von einer Erwerbstätigkeit ausgeschlossen und damit in deren freien Berufswahl eingeschränkt wird (**Travail.Suisse**; ähnlich **HEKS**). Zudem würde dies auch im sozialen, beruflichen und schulischen Leben zu Diskriminierung führen (z. B. bei Schulausflügen ins Ausland; **Travail.Suisse**). Auch für **GPS** und **SP** sind die vorgeschlagenen Regelungen nicht mit den Grundrechten der Betroffenen vereinbar. Es bestehe zudem kein öffentliches Interesse, das eine entsprechende Einschränkung rechtfertigen würde (**GPS, SGB, SFH**; ähnlich **VD, Travail.Suisse, UNHCR**).

Zudem wird kritisiert, dass die vorgeschlagene Einschränkung über den Auftrag des Parlaments hinausgehe (z. B. **GPS, SP, SGB, CSP, EFS, FPA, HEKS, map-F, SAH, SAJV, SFH, SKF, Solinetz, SRK, voCHabular**).

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende halten zudem fest, dass eine solche Einschränkung auch die Integration der betroffenen Personen erschwere, indem beispielsweise die Teilnahme an Schulreisen oder Familienbesuche im Ausland nicht mehr möglich seien (z. B. **SP, SSV, Travail.Suisse, AICH, AsyLex, elisa-asyle, HEKS, KID, map-F, SAH, SFM, Solinetz, SRK, UNHCR, voCHabular**). Zudem würden diese im Widerspruch zur gesamteuropäischen Entwicklung stehen, wonach Personen mit subsidiärem Schutz in der EU ein Reisedokument erhalten würden (z. B. **GPS, SGB**).

²⁵ AI, FR, GE, NE, SH, VD

²⁶ AICH, AsyLex, AvenirSocial, Caritas, CSP, DJS, EFS, EKM, elisa-asyle, FPA, grundrechte.ch, HEKS, KID, map-F, SAH, SAJV, SBAA, SEK, SFH, SFM, SKF, Solinetz, Sosf, SRK, UNHCR, voCHabular.

AsyLex ist der Ansicht, dass eine Verschärfung der bereits heute zu strikten Voraussetzungen an Willkür grenze und dazu führe, dass Betroffene ohne Grund in der Schweiz «eingesperrt» und ein «normales» Leben (z. B. Familienbesuche, Auslandarbeit, Schulreisen) vollständig verunmöglicht würde (ähnlich **CSP, EFS, elisa-asile, HEKS, SFH SKF, voCHabular**).

Für **SH** würde die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage genügen, wonach Reiseverbote für Nachbar- oder Transitländer erlassen werden können, um missbräuchliche Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat via Drittstaat zu verhindern. Aus diesem Grund beantragt **SH**, dass das Gesetz und die Verordnung so auszugestalten seien, dass vorläufig aufgenommene Personen ohne zusätzliche Hürden in das Grenzgebiet bzw. in die Nachbarstaaten der Schweiz reisen können. Der Kanton **GE** betont in diesem Zusammenhang, dass ein Reiseverbot in andere Staaten besonders schwerwiegende Folgen für betroffene Personen mit Wohnsitz in einem Grenzkanton haben würde (ähnlich auch **KID, SH**).

Übrige:

Die **VKM** weist darauf hin, dass ein Teil der Migrationsbehörden das generelle Reiseverbot vorbehaltlos begrüsse. Die Mehrheit der Migrationsbehörden erachte die geplante Neuregelung grundsätzlich als zweckmässig, sofern eine aktive Teilnahme an Sport- und Kulturveranstaltungen (allenfalls auch an familiären Anlässen) im Ausland oder grenzüberschreitende Reisen im Rahmen des Schul- und Ausbildungsbetriebs (siehe Art. 9 Abs. 1 Bst. c und d RDV) weiterhin möglich bleibe. Im Besonderen betreffe dies vorläufig Aufgenommene, für die ein gesetzlicher Integrationsauftrag im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz bestehe. Entsprechend seien diese Überlegungen bei der angekündigten Überarbeitung der Ausnahmen vom Verbot von Auslandsreisen in der RDV angemessen zu berücksichtigen. Ein generelles Reiseverbot, ohne die vorgenannten Ausnahmen, werde sodann von der Mehrheit der Migrationsbehörden als zu restriktiv abgelehnt. Generell abgelehnt werde das vorliegende Reiseverbot nur von zwei Migrationsbehörden, wobei in einem Fall zusätzlich zur Ablehnung eine Lockerung für Auslandsreisen gefordert werde. Die Ablehnung bzw. Lockerung werde vornehmlich mit der Integrationsförderung begründet.

Das **BVGer** betont, dass je nach Ausgestaltung der Voraussetzungen für Ausnahmen von diesen Reiseverboten durch das SEM mit zusätzlichen Beschwerden zu rechnen sei, was Auswirkungen auf die Arbeitslast des Gerichts haben dürfte.

5.6. Bemerkungen zu den Sanktionsmassnahmen bei unerlaubten Reisen ins Ausland

5.6.1. Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 4, 4^{bis} und 5 E-AIG)

Zu Absatz 4

Zustimmung

15 Kantone²⁷, **BDP, CVP, FDP, SVP, SGV, sgv/usam, SSV, AsyLex** und **CP** befürworten grundsätzlich die Verankerung der Erlöschensgründe der vorläufigen Aufnahme auf Gesetzesstufe (vgl. Art. 84 Abs. 4 Bst. a–e E-AIG). Teilweise werden dabei jedoch gewisse Anpassungsvorschläge oder Kritikpunkte vorgebracht.

Der Kanton **ZH** verlangt, dass bei der Einreichung eines Asylgesuchs in einem anderen Staat (Art. 84 Abs. 4 Bst. a E-AIG) oder bei einem mehr als zweimonatigen unerlaubten Auslandsaufenthalt (Art. 84 Abs. 4 Bst. d E-AIG) das SEM nicht nur über das Erlöschen befindet, sondern gleichzeitig auch die Wegweisung verfügt und bei Vorliegen von Vollzugshindernissen erneut eine vorläufige Aufnahme anordnet.

Der Kanton **LU** und **SSV** fordern, dass die Ausnahmen des Zwangs bei einer unerlaubten Reise

²⁷ AR, BE, FR, GE, GL, GR, LU, NE, SG, SZ, TG, TI, VS, ZG, ZH

in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Abs. 4 Bst. c) klar definiert werden (z. B. durch Festlegung von Bewilligungsgründen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat in Art. 59d Abs. 2 E-AIG).

Der Kanton **BE** fordert, dass die Ausnahmemöglichkeit für das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme, wenn eine unerlaubte Heimatreise aufgrund eines Zwangs erfolgte (vgl. Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG), gestrichen wird.

Der Kanton **ZG** hält es für angezeigt, dass auch bei einer unerlaubten Reise in einen vom SEM bezeichneten Drittstaat die vorläufige Aufnahme erlöschen soll, damit eine Differenzierung zur Sanktion bei einer Reise in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat erreicht werden kann.

Die **VKM** hält fest, dass ein Mitglied beantrage, dass der Aufhebungsgrund nach Art. 84 Abs. 4 Bst. a E-AIG an die zeitliche Abwesenheit von zwei Monaten geknüpft werden solle, da die blosser Einreichung eines Asylgesuchs als Aufhebungsgrund für nicht zielführend befunden werde.

Zustimmung mit Ausnahme von Abs. 4 Bst. c und d

Elf Kantone²⁸, GPS, SP, KKJPD, VKM sowie die **Mehrheit der weiteren interessierten Kreise²⁹** unterstützen eine Regelung auf Gesetzesstufe, lehnen aber das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat ab (Abs. 4 Bst. c E-AIG). Dies insbesondere in Zusammenhang mit der neuen Sanktionsmassnahme, wonach während drei Jahren nach dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme aufgrund einer Heimatreise keine neue vorläufige Aufnahme mehr angeordnet werden kann (vgl. Art. 83 Abs. 9^{bis} E-AIG sowie unten Ziff. 5.5.2).

Der Kanton **AG, GPS, SP, CSP, HEKS, KID** und **SBAA** lehnen auch den Erlöschensgrund eines unerlaubten Aufenthalts von mehr als zwei Monaten in einem anderen Staat als dem Heimat- oder Herkunftsstaat ab (Art. 84 Abs. 4 Bst. d E-AIG). Das **CSP** hält fest, dass das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme bei einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Bst. c) oder bei einem unerlaubten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten (Bst. d) zu zusätzlichen Kosten führe, da die Verwaltung diese neuen Regelungen überwachen müsse (z.B. Untersuchung begründeter Verdachtsfälle von Heimatreisen, Entzug der vorläufigen Aufnahme). Zudem würden zusätzliche Kosten bei Personen entstehen, die vor dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nachgegangen seien. Es sei bedauerlich, dass keine Kostenabschätzung zu diesen neuen administrativen Aufwänden vorgenommen wurde.

In Zusammenhang mit dem Erlöschen bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat wird teilweise kritisiert, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf bestehe, da bereits heute eine Heimatreise ohne Rückreisevisum zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führe (z.B. **AICH, Caritas, SAH, SFH, SRK**; so auch **CSP, HEKS** zusätzlich bzgl. Erlöschen bei zweimonatigem Auslandsaufenthalt).

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende³⁰ fordern zudem, dass der Begriff des «Zwangs», bei dessen Vorliegen eine vorläufige Aufnahme auch bei einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nicht erlischt, zwecks Transparenz und Rechtssicherheit im Gesetz oder zumindest in der Verordnung näher präzisiert werden müsse (ähnlich auch **FPA**: Begriff «Zwang» nicht konkret). Zudem müsse der Besuch von schwer erkrankten Familienangehörigen auch als Bewilligungsgrund für eine Heimatreise anerkannt und in Artikel 59d E-AIG festgehalten werden.

²⁸ AG, AI, BL, BS, JU, NW, OW, SH, SO, UR, VD.

²⁹ AICH, AvenirSocial, Caritas, CSP, DJS, grundrechte.ch, HEKS, KID, KKJPD, SAH, SBAA, SEK, SFH, Sosp, SRK, VKM, UNHCR.

³⁰ AICH, AsylLex, SSV; so auch Caritas, HEKS, SAH, SFH, SRK falls an vorliegender Regelung festgehalten wird.

UNHCR hält fest, dass eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nicht zwingend bedeute, dass die Person des internationalen Schutzes nicht mehr bedürfe. Es empfiehlt daher, die jetzige Regelung beizubehalten und weiterhin eine Prüfung der Gesamtumstände (z.B. Länge der Anwesenheit, familiäre und soziale Bindungen oder die ökonomische Situation) im Einzelfall vorzunehmen. Dabei soll entscheidendes Element für die Prüfung des Erlöschens der vorläufigen Aufnahme das Bestehen des Schutzbedarfs der betreffenden Person sein. Nur wenn in einer Einzelfallprüfung festgestellt wird, dass die Person wieder den Schutz des Heimat- oder Herkunftslandes genießt, soll die vorläufige Aufnahme entzogen werden. Würde die vorläufige Aufnahme trotz des weiterhin bestehenden internationalen Schutzbedarfs erlöschen, bestünde gemäss UNHCR die Gefahr, dass solche Personen ins Heimat- oder Herkunftsland abgeschoben würden, was das flüchtlingsrechtliche (Art. 33 GFK, Art. 25 Abs. 2 BV) und menschenrechtliche Non-Refoulement-Prinzip (Art. 3 EMRK, Art. 25 Abs. 3 BV) und damit zwingendes Völkerrecht verletze.

Der Kanton **VD** verlangt, dass in Artikel 84 Absatz 4 Buchstabe a, d und e die Situation von Personen, die sich ohne Genehmigung in das Hoheitsgebiet eines anderen europäischen Staates begeben haben und freiwillig oder aufgrund einer Überstellung wieder in die Schweiz zurückkehren, berücksichtigt wird. Dies insbesondere mit Blick auf Artikel 3 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie.

Ablehnung

GLP, EKM und **FPA** lehnen die vorgeschlagenen Regelungen zu den Erlöschensgründen ab.

Gemäss **GLP** ist auf detaillierte Regelungen auf Gesetzesstufe im Sinne einer effizienten Rechtsanwendung zu verzichten und Detailfragen seien auf Verordnungsstufe zu regeln.

Für die **EKM** führt die neue Regelung, wonach die vorläufige Aufnahme bei unbewilligten Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat erlischt, zu einer wissentlichen und willentlichen Schaffung von Sans-Papiers. Dies verstosse nicht nur gegen die verfassungs- und völkerrechtlich verankerte Menschenwürde, sondern schade auch der Schweiz. Weiter wird ausgeführt, dass gemäss ständiger Praxis des BVGer zum geltenden Art. 84 Abs. 4 AIG die vorläufige Aufnahme nur erlöschen solle, wenn vorläufig aufgenommene Personen mit der freiwilligen, definitiven Ausreise zu verstehen geben, dass sie den Schutz der Schweiz nicht mehr benötigen bzw. ihn nicht mehr beanspruchen. Durch das Streichen der «definitiven Ausreise» im geltenden Gesetzestext und deren Ersatz durch die in Art. 26a VVWAL genannten Punkte würde erreicht, dass künftig im Gegensatz zu heute die Verletzung einer Reisevorschrift automatisch zum Erlöschen der «Vorläufigen Aufnahme» führe.

Übrige

SGB, Travail.Suisse, Elisa-asile, Freidenker-Vereinigung und **SAJV** äussern sich nicht zu den vorliegenden Regelungen. **SGB, Travail.Suisse** und **Elisa-asile** lehnen jedoch die neu vorgesehenen Einschränkungen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie in einen anderen Staat ab (vgl. Ziff. 5.4 und 5.5).

Das **SFM** hält fest, dass seine Stellungnahme insgesamt keinen spezifischen politischen Standpunkt darstelle, sondern auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basiere.

Zu Absatz 4^{bis} und 5

Die **überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden** äussert sich nicht ausdrücklich zur vorgeschlagenen Präzisierung, wonach die vorläufige Aufnahme bei Reisen von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder bei einem mehr als zwei Monate dauernden unerlaubten Aufenthalt in einem anderen Staat, nicht erlischt (Abs. 4^{bis}). Der Kanton **ZH** fordert, dass die vorläufige Aufnahme auch dann nicht erlöschen soll, wenn vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in einem anderen Staat ein Asylgesuch einreichen. Dies, da die betroffenen Personen in der Praxis über das Dublin-Verfahren zurück in die

Schweiz überstellt würden und die Wegweisung in solchen Fällen in aller Regel nicht vollzogen werden könne. Dies hätte zur Folge, dass die Kantone beim SEM wieder die vorläufige Aufnahme beantragen müssten, was nicht sinnvoll sei.

Auch zum Änderungsvorschlag, wonach neu bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nicht nur die Zumutbarkeit der Rückkehr in den Herkunftsstaat, sondern auch die Zumutbarkeit der Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat geprüft werden soll (Abs. 5), äussert sich die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden nicht ausdrücklich.

5.6.2. Nichtanordnen einer vorläufigen Aufnahme (Art. 83 Abs. 9^{bis} und 9^{ter} E-AIG)

Zustimmung

Drei Kantone³¹, BDP, CVP, FDP, SVP, sgv/usam sowie **CP** begrünnen die vorgeschlagenen Sanktionsmassnahmen, wonach während drei Jahren nach einer unerlaubten Reise von asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Personen in den Heimat- oder Herkunftsstaat keine vorläufige Aufnahme angeordnet werden kann.

Die **SVP** fordert zusätzlich, dass die vorgeschlagenen Fristen von drei Jahren auf mindestens fünf Jahre auszudehnen sind.

Der Kanton **LU** erachtet die vorgeschlagenen Sanktionsmassnahmen, um entsprechende Wirkung zu erzielen, als notwendig und insofern gerechtfertigt. Nichtsdestotrotz müsse berücksichtigt werden, dass die Wartefrist von drei Jahren in sehr vielen Fällen zu Personen ohne Aufenthaltsstatus führen werde, welche dennoch im Land verbleiben würden. Dies habe zur Folge, dass diese Personen nicht mehr erwerbstätig sein dürften und auf Nothilfe angewiesen seien. Auch werde damit der unternommene Integrationsprozess gestoppt. Zudem sei unklar, wann die Wartefrist von drei Jahren zu laufen beginne.

Der Kanton **VS** und **SGV** begrünnen die vorgeschlagene Sanktionsmassnahme für vorläufig aufgenommene Personen (Abs. 9^{bis}). Der Kanton **VS** hält jedoch fest, dass die betroffenen Personen während dieser Zeit ohne Aufenthaltsstatus in der Schweiz verbleiben würden, was zu einer Verlagerung der Lasten vom Bund auf die Kantone führen werde. Er fordert daher, dass der Bund weiterhin eine umfassende Betreuung dieser Personen gewährleisten soll.

Ablehnung

Die **überwiegende Mehrheit der Kantone³² und der weiteren interessierten Kreise³³, SSV und Travail.Suisse** lehnen den Vorschlag grundsätzlich ab.

Seitens der Kantone wird kritisiert, dass eine entsprechende Sanktionsmassnahme insbesondere unbefriedigend sei, da die betroffenen Personen ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz verbleiben würden, die begonnenen Integrationsmassnahmen beendet sowie eine allenfalls bereits aufgenommene Erwerbstätigkeit aufgegeben werden müsste. Folglich würden die Betroffenen mit dem Erlöschen der vorläufigen Aufnahme die Nothilfestrukturen der Kantone belasten. Die vom Bund ausgerichtete Nothilfepauschale vermag diese Kosten nicht zu decken (z.B. **AG**; ähnlich **AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TI, VD, KKJPD, VKM**; vgl. auch Ziff. 5.5.1). **Mehrere Kantone, KKJPD** sowie **VKM** fordern daher, dass der Bund den Kantonen in diesen Fällen eine erhöhte Nothilfepauschale für die Dauer von drei Jahren ausrichtet (z.B. **AG, OW, SO, TI, ZG**; ähnlich **AI, BL**).

Gewisse Kantone, KKJPD sowie **VKM** schlagen vor, als alternative Sanktionsmassnahme für

³¹ AR, TG, SZ.

³² AG, AI, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TI, UR, VD, ZH.

³³ AICH, AsylLex, AvenirSocial, Caritas, CSP, DJS, EFS, EKM, FPA, grundrechte.ch, HEKS, KID, KKJPD, SAH, SBAA, SEK, SFH, SKF, Sosp, SRK, UNHCR, VKM.

vorläufig aufgenommene Personen, die unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat gereist sind, die Frist für eine mögliche Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung (z.B. um fünf Jahre) zu verlängern (z.B. **AG, GL, JU, SO, TI, UR, ZG**; Anpassung von Art. 84 Abs. 5 AIG).

Der Kanton **ZH** verlangt, dass Art. 83 Abs. 9^{bis} dahingehend zu ergänzen sei, dass das SEM nicht nur über das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme befindet, sondern gleichzeitig auch die Wegweisung verfügt. Falls weiterhin Vollzugshindernisse bestehen sollten, habe das SEM die vorläufige Aufnahme neu anzuordnen. Als Sanktionsmöglichkeit bliebe in diesen Konstellationen immerhin eine Busse nach Art. 120 Abs. 1 Bst. h AIG.

Der **SSV** hält fest, dass ein entsprechender Automatismus insbesondere für städtische Gemeinwesen zu einer Belastung führen könne.

Travail.Suisse erachtet es in einer Zeit, in der die Situation von Sans-Papier kritisiert wird, als unverständlich, dass ein gesetzlicher Mechanismus eingeführt wird, der Sans-Papier «produziert» (ähnlich **EKM**). Es sei widersprüchlich, einerseits den Status von Sans-Papiers verbessern zu wollen und andererseits neue Sans-Papiers zu schaffen.

Die **EKM** kritisiert, dass diese wissentliche und willentliche Schaffung von Sans-Papiers nicht nur gegen die verfassungs- und völkerrechtlich verankerte Menschenwürde verstosse, sie schade auch der Schweiz. Beim Staat würden Kosten entstehen und eine Unsicherheit darüber, wo sich diese Personen aufhalten würden. Dies sei umso gravierender bei Personen, die straffällig geworden seien. Ihre Chancen auf eine Resozialisierung werde ohne rechtlichen Status geschmälert und gleichzeitig eine zusätzliche Gefährdung der Gesellschaft in Kauf genommen.

AICH, Caritas, HEKS, SAH, SFH, SRK (ähnlich auch **AsyLex und SEK**) erachten eine entsprechende Regelung, wonach eigentlich schutzberechtigte Personen in der Nothilfe landen würden, sowohl aus Sicht der Betroffenen als auch aus Sicht der Schweiz, als höchst problematisch (so auch **EKM**). So führe diese dazu, dass keine Integrationsmassnahmen fortgeführt werden könnten. Die Integrationsbestrebungen dieser schutzberechtigten Personen als «Sanktion» für eine nicht bewilligte Heimatreise für mehrere Jahre zu unterbrechen, sei unverhältnismässig. Dies könne auch nicht im Interesse der Schweizer Gesellschaft sein, da es zu unnötigen Kosten und Rückschritten in der bereits erreichten Integration führe (ähnlich bzgl. Kosten **FPA**).

Für **KID** wird mit der vorgeschlagenen Regelung auch der bundesrechtliche Integrationsauftrag, die Sozialabhängigkeit mit der zunehmenden Aufenthaltsdauer in der Schweiz gezielt zu senken, verfehlt.

Das **CSP** ist der Auffassung, dass damit Personen ausgegrenzt werden, für die eigentlich Integrationsbemühungen unternommen werden müssten. Die Aufhebung der vorläufigen Aufnahme würde dazu führen, dass die Betroffenen ihr Recht auf eine Erwerbstätigkeit verlieren und wieder Unterstützung bedürften.

Für das **UNHCR** ist die vorgeschlagene Sanktionsmassnahme auch aus völkerrechtlicher Perspektive bedenklich. So würden Personen, die weiterhin international schutzbedürftig sind, bis zum Ablauf der dreijährigen Frist ohne Status in der Schweiz bleiben. Ihnen würden dadurch sämtliche Rechte vorenthalten, die einer Person mit Schutzbedarf in der Schweiz zustehen (Anspruch auf Sozialhilfe, Familiennachzug, Arbeitsmarktintegration, Sprachkurse usw.). Es dränge sich vielmehr die Frage auf, ob eine derart weitgehende und lange Einschränkung grundlegender Rechte einer unmenschlichen Behandlung im Sinne von Artikel 3 EMRK gleichkomme. Zudem entspreche eine solche Sanktion auch nicht den öffentlichen Interessen, denn sie führe dazu, dass die Integration der Betroffenen ausgesetzt werde und bereits erfolgte Integrationsleistungen (hinsichtlich Aus- und Weiterbildung, wirtschaftliche Teilhabe und soziales Zusammenleben) möglicherweise zunichtegemacht würden. Dies sei weder förderlich

für die Senkung der Sozialhilfeausgaben noch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Schliesslich sei es bedenklich, dass für asylsuchende und schutzbedürftige Personen die Sperrfrist ab der Wiedereinreise in die Schweiz gelten würde (Abs. 9^{ter}), für vorläufig Aufgenommene ein solcher Startpunkt jedoch nicht vorgesehen werde (Abs. 9^{bis}). Dies lasse abermals befürchten, dass die Bestimmungen zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme und zur daraufhin eintretenden Sperrfrist auch auf Personen Anwendung finden, die noch nicht wieder in die Schweiz eingereist sind. Die Verweigerung der Wiedereinreise könnte im Einzelfall ebenfalls zur Verletzung des Non-Refoulement-Prinzips führen.

AvenirSocial, DJS, grundrecht.ch, SFH, Sosp erachten die vorgeschlagene Sanktionsmassnahme zudem als unverhältnismässig (so auch **SBAA**), da die überwiegende Zahl dieser Personen dauerhaft in der Schweiz verbleiben würde.

Für **AsyLex** ist die vorgeschlagene Regelung zudem höchst problematisch, wenn eine Person aufgrund veränderter Umstände im Heimatland nach der Wiedereinreise in die Schweiz den Schutzstatus benötige, dies jedoch durch die Sperrfrist verunmöglicht werde.

Mehrere weitere interessierte Kreise bemängeln zudem, dass aus dem Gesetzesentwurf nicht ersichtlich sei, wie die Gewährung der Rechte aus der Flüchtlingskonvention für anerkannte Flüchtlinge in dieser Konstellation sichergestellt werden könnten. Dieser Widerspruch würde absehbar zu Unklarheiten und Schwierigkeiten in der Praxis führen (**AICH, Caritas, HEKS, SFH, UNHCR**; ähnlich **SEK**). Für das **UNHCR** wären diese Personen demnach vor unüberwindbare Hürden gestellt im Hinblick auf die in der Integrationsagenda vorgesehenen Fördermassnahmen (z. B. Zugang Bildungsangebot und Arbeitsmarkt).

Aus Sicht der **FPA** geht die vorgeschlagene Regelung zudem weit über den parlamentarischen Auftrag hinaus. Zudem sei schon heute die Ursache für das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme kaum je Bösartigkeit oder Berechnung der betroffenen Personen, sondern schlicht Unwissen über die Folgen beispielsweise einer unbewilligten Auslandsreise. In diesen Fällen wäre es stossend, offensichtlich schutzberechtigten Personen die Wiedererteilung der vorläufigen Aufnahme zu verweigern. Den Betroffenen würden faktisch für drei Jahre ihre gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabemöglichkeiten entzogen. Zudem führe dies auch zu einer Verletzung der Regelungen von Artikel 8 EMRK.

Die **VKM** weist darauf hin, dass auf die finanziellen Mehrbelastungen bzw. Kostenverschiebungen im erläuternden Bericht unter den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone (Ziff. 3.2.2) in keiner Weise hingewiesen werde. Zudem gehe auch die Analyse der Kostenneutralität für die Kantone längerfristig fehl. Ebenfalls nicht erwähnt seien die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone bezüglich der schulpflichtigen Kinder einer vorläufig aufgenommenen Person, die den Status infolge einer unerlaubten Reise verloren hat. Sollte dennoch am Erlöschen der vorläufigen Aufnahme als Sanktion festgehalten werden, weist die VKM darauf hin, dass die Migrationsbehörden beantragen, dass der Bund den Kantonen in solchen Fällen eine erhöhte Nothilfepauschale für die Dauer von drei Jahren ausrichtet. Als alternative Sanktion schlage die Mehrheit ihrer Mitglieder eine Verlängerung der Frist (z. B. um fünf Jahre) vor, bis zu der die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gemäss Artikel 84 Absatz 5 AIG möglich ist. Diese Sanktion hätte keine negativen finanziellen Auswirkungen auf die Kantone, und die Betroffenen könnten weiterhin eine Erwerbstätigkeit ausüben. Wenngleich der abschreckende Charakter dieser Sanktion vergleichsweise geringer sei als beim Erlöschen der vorläufigen Aufnahme, bevorzuge die Mehrheit der Migrationsämter diese Variante. Im Übrigen beziehe sich die vorgeschlagene Variante auch auf die Erlöschensgründe nach Artikel 84 Absatz 4 Buchstaben a und d E-AIG.

Das **BVGer** hält fest, dass die vorgeschlagene Sperrfrist eine Zunahme von Beschwerdeeingängen beim Bundesverwaltungsgericht zur Folge haben könne. Damit würden zudem faktisch nicht umsetzbare Entscheide geschaffen, da die Wegweisung bei

schutzbedürftigen Personen ohnehin nicht vollzogen werden könne, was rechtsstaatlich problematisch erscheine.

Übrige

Die **GLP, GPS, SP, SGB**, die **Freidenker-Vereinigung** und die **SAJV** äussern sich nicht explizit zur vorgeschlagenen Regelung. **GPS, SP, SGB** lehnen jedoch die vorgeschlagenen Einschränkungen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat ab (vgl. Ziff. 5.4 und 5.5).

Das **SFM** hält allgemein fest, dass seine Stellungnahme insgesamt keinen spezifischen politischen Standpunkt darstelle, sondern auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basiere.

5.6.3. Busse (Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG)

Zustimmung

Die Kantone **AG, GE, TI, VD** und **ZH** sowie **BDP, SVP, sgv/usam** und **Travail.Suisse** begrünnen die vorgeschlagene Regelung grundsätzlich, wonach asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen mit Busse bestraft werden, wenn sie unerlaubt ins Ausland gereist sind.

Der Kanton **AG** hält jedoch fest, dass unklar sei, ob sich derjenige, der unerlaubt, aber unter Zwang gereist sei, ebenfalls strafbar mache. Ähnlich äussert sich auch **Travail.Suisse**. So führe die entsprechende Regelung dazu, dass eine Person, bei der die vorläufige Aufnahme bei einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund eines Zwangs nicht erlösche (vgl. Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG), dennoch mit einer Busse bestraft werde. Eine solche Sanktionssituation sei problematisch, da sie die prekäre finanzielle Situation einer solchen Person noch weiter verschärfe. Aus diesem Grund sei die vorliegende Regelung in dem Sinne zu ergänzen, dass eine Busse nur dann angeordnet werde, wenn eine Person vorsätzlich oder fahrlässig unerlaubt ins Ausland gereist sei.

Der **SGV** begrüsst die entsprechende Sanktionierung lediglich für vorläufig Aufgenommene ausdrücklich.

Ablehnung

Die **SP** und die **überwiegende Mehrheit³⁴ der weiteren interessierten Kreise** lehnen die vorgeschlagene Regelung ab; dies insbesondere, da auch das Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat und/oder in einen anderen Staat abgelehnt werde (z. B. **SP, AvenirSocial, AsyLex, EKM, elisa-asile**).

Für **AICH, Caritas, HEKS, SAH, SFH, SRK** und **UNHCR** besteht für die vorliegende Regelung zudem kein Bedarf, da bereits nach geltendem Recht (Art. 115 AIG) Sanktionen bei einer illegalen Einreise in die Schweiz bestehen (ähnlich auch **FPA**).

Die **SP** erachtet eine Sanktionierung von Verstössen gegen Reiseverbote mit Busse als fehl am Platz, erst recht bei Fahrlässigkeit: Die geflüchteten Menschen würden bei einem Verstoss gegen diese Reiseverbote ihren Aufenthaltsstatus in der Schweiz riskieren. Eine weitere Bestrafung mit Busse sei auch deshalb unangebracht.

Übrige

Die **VKM** weist darauf hin, dass die Migrationsbehörden grundsätzlich mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden seien.

³⁴ AICH, AsyLex, AvenirSocial, Caritas, CSP, DJS, EKM, elisa-asile, FPA, grundrechte.ch, HEKS, KID, SAH, SBAA, SEK, SFH, Sosp, SRK, UNHCR.

Die **überwiegende Mehrheit der Kantone³⁵, CVP, FDP, GLP, GPS, SGB, SSV, CP, Freidenker-Vereinigung, KKJPD, SAJV und SFM** äussern sich nicht explizit zur vorliegenden Regelung. **GPS, SGB** und **SSV** lehnen jedoch Einschränkungen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat ab (vgl. Ziff. 5.5 und 5.4).

Das **SFM** hält fest, dass seine Stellungnahme insgesamt keinen spezifischen politischen Standpunkt darstelle, sondern auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basiere.

5.6.4. Verweigerung von Reisedokumenten und Rückreisevisa (Art. 122d E-AIG)

Zustimmung

Der Kanton **VD, BDP, SVP, SGV, sgv/usam** und **SAJV** begrüßen die entsprechende Sanktionsmassnahme, wonach bei unerlaubten Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat die Ausstellung eines Reisedokuments oder die Erteilung eines Rückreisevisums für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen verweigert werden kann.

Die **SVP** fordert jedoch, dass die vorgeschlagene Frist von drei Jahren auf mindestens fünf Jahre ausgedehnt wird.

Die **SAJV** verlangt, dass in der entsprechenden Bestimmung festgehalten werde, dass die Ausstellung von Reisedokumenten und die Erteilung von Rückreisevisa für maximal drei Jahre verweigert werden könne.

Ablehnung

Die **überwiegende Mehrheit³⁶ der weiteren interessierten Kreise** lehnt die vorgeschlagene Regelung ab oder eher ab; dies insbesondere, da auch das Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat und/oder in einen anderen Staat abgelehnt werde (z. B. **grundrechte.ch, SFM, Sosf, SRK**).

AICH, Caritas, SAH, SFH, SRK und **UNHCR** bemängeln, dass die Regelung aufgrund des Ermessens des SEM Transparenz vermissen lasse und hinsichtlich Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit Fragen aufwerfe (ähnlich **FPA**).

Gemäss der **FPA** seien zudem zahlreiche Fälle denkbar, in welchen die Erteilung von Reisedokumenten und/oder Rückreisevisa aufgrund von höchstpersönlichen oder familiären Notfällen jedenfalls geboten wäre. Namentlich müssten auch in diesem Sinne Ausnahmefälle vorgesehen und gesetzlich klar definiert werden.

Die **SBAA** lehnt die vorgeschlagene Sanktionsmassnahme aus Gründen der Verhältnismässigkeit ab.

Übrige

Die **VKM** weist darauf hin, dass die Migrationsbehörden grundsätzlich mit den vorgeschlagenen Änderungen einverstanden seien.

Diesbezüglich äussert sich das BVGer dahingehend, dass diese neu geschaffene administrative Sanktionsmassnahme dann ebenfalls beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden könne.

Die **überwiegende Mehrheit der Kantone³⁷, CVP, FDP, GLP, GPS, SP, SGB, SSV, Travail.Suisse, CP, Freidenker-Vereinigung sowie KKJPD** äussern sich nicht explizit zur

³⁵ AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG

³⁶ AICH, AsylLex, AvenirSocial, Caritas, CSP, DJS, EKM, elisa-asile, FPA, grundrechte.ch, HEKS, KID, SAH, SBAA, SEK, SFH, SFM, Sosf, SRK, UNHCR.

³⁷ AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH

vorgeschlagenen Regelung. **GPS, SP, SGB, SSV** und **Travail.Suisse** lehnen jedoch die vorgeschlagenen Einschränkungen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat ab (vgl. Ziff. 5.5 und 5.4).

5.7. Bemerkungen zu den weiteren Änderungen (Art. 59, 126e E-AIG)

Artikel 59 E-AIG

Zustimmung

Der Kanton **LU** und der **sgv/usam** unterstützen die neuen Regelungen zur Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa ausdrücklich (Art. 59 E-AIG).

Ablehnung

GLP, SSV, FPA und **KID** lehnen die vorgeschlagene Regelung ab.

Gemäss der **GLP** sei auf detaillierte Regelungen auf Gesetzesstufe im Sinne einer effizienten Rechtsanwendung zu verzichten und Detailfragen seien auf Verordnungsstufe zu regeln.

Für den **SSV** korrespondieren die vorgeschlagenen Einschränkungen zur Erteilung von Reiseersatzdokumenten oder Rückreisevisa mit den Verschärfungen bei den Reiseverboten. Weil diese Verschärfungen als unverhältnismässig erachtet werden, würden sich neue Bestimmungen zur Ausstellung der Dokumente erübrigen.

Seitens der **weiteren interessierten Kreise** wird die Verschärfung bei der Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa aufgrund der Reiseverbote von **AICH, Caritas, HEKS, SAH, SEK, SFH, SRK** und **UNHCR** ausdrücklich abgelehnt (Art. 59 Abs. 4 Bst. b und Abs. 5 Bst. b E-AIG). Für das **UNHCR** sind die vorgesehenen Restriktionen bei der Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa völkerrechtlich bedenklich. Gemäss **AICH, Caritas, HEKS, SAH** und **SFH** sei bereits die heutige Regelung bezüglich Ersatzreisedokumente und Rückreisevisa zu strikt (so auch das **UNHCR**). Vorläufig Aufgenommene würden vom SEM nur dann ein Ersatzreisepapier erhalten, wenn sie darlegen könnten, dass sie kein heimatliches Reisedokument beschaffen können. Dies zu beweisen sei schwierig, da die betreffenden Botschaften kaum dazu bereit seien, schriftlich zu bestätigen, dass sie einer Person kein Dokument ausstellen. Entsprechend selten stelle das SEM Ersatzreisepapiere aus. Angesichts des vergleichbaren Schutzbedarfs und der vergleichbar langfristigen Aufenthaltsdauer von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen sei es gerechtfertigt, vorläufig Aufgenommenen analog des subsidiären Schutzes in der EU einen Reiseausweis auszustellen (so auch **SEK** und **UNHCR**).

Übrige

Die **überwiegende Mehrheit der Kantone**³⁸, **BDP, CVP, FDP, GPS, SP, SVP, SGB, SGV, Travail.Suisse** sowie **mehrere weitere interessierte Kreise**³⁹ äussern sich nicht explizit zum entsprechenden Änderungsvorschlag. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass **mehrere Kantone**⁴⁰, **GPS, SP, SGB, Travail.Suisse** sowie **mehrere der weiteren interessierten Kreise**⁴¹ die Regelungen zu den Einschränkungen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat und/oder in einen anderen Staat (vgl. auch Ziff. 5.4 und 5.5), auf die in der vorliegenden Bestimmung verwiesen wird, ablehnen.

³⁸ Alle Kantone ausser LU

³⁹ AsyLex, AvenirSocial, CP, CSP, DJS, EKM, elisa-asile, grundrechte.ch, KKJPD, SAJV, SFM, Sosp, VKM

⁴⁰ z. B. GE, VD (Art. 59d E-AIG), AI, FR, GE, NE, SH, VD (Art. 59e E-AIG)

⁴¹ AsyLex, AvenirSocial, CSP, DJS, EKM, elisa-asile, grundrechte.ch, SAJV, SFM, Sosp

Artikel 126e E-AIG

Zu den vorgesehenen Übergangsbestimmungen zur Änderung des AIG (Art. 126 E-AIG) haben sich die Vernehmlassungsteilnehmenden nicht explizit geäußert.

5.8. Änderung des AsylG

Art. 61

Einige interessierte Kreise⁴² kritisieren die Präzisierung, dass anerkannte Flüchtlinge eine *unselbstständige* Erwerbstätigkeit ausüben können, wenn die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Die Änderung würde dazu führen, dass es im Umkehrschluss anerkannten Flüchtlingen nicht erlaubt sei, eine *selbstständige* Erwerbstätigkeit auszuüben, und diese damit schlechter gestellt wären als alle anderen Ausländerinnen und Ausländer. Dies widerspreche der Flüchtlingskonvention.

Art. 79 Bst. e E-AsylG

Zustimmung

Der Kanton **BE, BDP, CVP, FDP, SVP** und **sgv/usam** stimmen der Regelung, wonach der vorübergehende Schutz bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat erlöschen soll, grundsätzlich zu.

Gemäss dem Kanton **BE** sei jedoch die Regelung, wonach die Person «glaubhaft macht, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte», für die Behörden schwer oder gar unmöglich zu überprüfen. Er beantragt daher die Streichung der Ausnahme des Zwangs.

Ablehnung

Die **GPS** lehnt die vorgeschlagene Änderung ausdrücklich ab.

Auch der Kanton **NW** erachtet die vorgeschlagene Sanktionsmassnahme als kritisch. Es müsse verhindert werden, dass Sans-Papiers staatlich produziert werden, die während mindestens drei Jahren lediglich Nothilfe erhalten würden.

Übrige

Die **überwiegende Mehrheit der Kantone**⁴³ und der **weiteren interessierten Kreise, GLP, SP, SGB, SGV, SSV** und **Travail.Suisse** äussern sich nicht explizit zur Regelung.

6. Einsichtnahme

Gemäss Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren⁴⁴ sind die Vernehmlassungsunterlagen, nach Ablauf der Vernehmlassungsfrist die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden und nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat der Ergebnisbericht öffentlich zugänglich. Diese Dokumente sind in elektronischer Form auf der Internetseite www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 zugänglich.

⁴² AICH, Caritas, FPA, SFH, UNHCR

⁴³ AI, AG, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

⁴⁴ SR 172.061

Verzeichnis der Eingaben

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes Extérieures / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Jura / Giura
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz / Schwyz / Svitto
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Tessin / Ticino
UR	Uri / Uri / Uri
VD	Waadt / Vaud / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo
ZG	Zug / Zoug / Zugo

Gerichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft

BVGer	Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht BVGer Tribunal administratif fédéral TAF Tribunale amministrativo federale TAF Tribunal amministrativ federal TAF
--------------	---

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD
FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali
GLP	Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral Suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl
GPS	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)
SGV	Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri Associazium de las Vischnancas Svizras
sgv/usam	Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (usam) Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)
SSV	Schweizerischer Städteverband (SSV) Union des villes suisses (UVS) Unione delle città svizzere (UCS)
Travail.Suisse	Travail.Suisse

Weitere interessierte Kreise

AICH	Amnesty International Schweiz
AsyLex	AsyLex legal advisory
AvenirSocial	Berufsverband Soziale Arbeit Schweiz Association professionnelle suisse du travail social Associazione professionale lavoro sociale Svizzera Associaziun professiunala svizra de la lavur sociala
Caritas	Caritas Schweiz Caritas Suisse Caritas Svizzera Caritas Svizra
CP	Centre Patronal
CSP	Centre social protestant
DJS	Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz
EFS	Evangelische Frauen Schweiz (EFS) Femmes Protestantes en Suisse (FPS)
EKM	Eidgenössische Migrationskommission (EKM) Commission fédérale des migrations (CFM) Commissione federale della migrazione (CFM)
elisa-asile	Association elisa-asile
FPA	Freiplatzaktion Zürich
Freidenker-Vereinigung	Freidenker-Vereinigung der Schweiz Accociation Suisse des Libres Penseurs Associazione Svizzera dei Liberi Pensatori
GastroSuisse	GastroSuisse für Hotellerie und Restauration GastroSuisse pour l'Hôtellerie et la Restauration GastroSuisse per l'Albergheria e la Ristorazione
grundrechte.ch	grundrechte.ch droitsfondamentaux.ch dirittifondamentali.ch
HEKS	Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz
KID	Schweizerische Konferenz der Integrationsdelegierten (KID) Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration (CDI) Conferenza Svizzera dei delegati all'integrazione
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)
Map-f	Monitoring- und Anlaufstelle für vorläufig aufgenommene Personen
SAH	Schweizerisches Arbeiterhilfswerk (SAH) Oeuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO) Soccorso operaio svizzero (SOS)
SAJV	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV) Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ) Federazione Svizzera delle Associazioni Giovanili (CSAG) Federaziun Svizra de las Uniuns da Giuventetgna

SBAA	Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
SFH	Schweizerische Flüchtlingshilfe Organisation suisse d'aide aux réfugiés Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati
SFM	Swiss Forum for Migration and Population Studies der Universität Neuenburg
SGB-FSS	Schweizerischer Gehörlosenbund Fédération Suisse des Sourds Federazione Svizzera dei Sordi
SKF	Schweizerischer Katholischer Frauenbund
Solinetz	Solinetz Zürich
Sosf	Solidarité sans frontières
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz Croix-Rouge suisse Croce Rossa Svizzera
UNHCR	UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein Ufficio per la Svizzera e il Liechtenstein
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) Association des services cantonaux de migration (ASM) Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM)
voCHabular	Verein voCHabular
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) Association des offices suisses du travail (AOST) Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL)

Verzicht auf Stellungnahme

- Arbeitgeberverband
- Bundesgericht
- Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst
- Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen
- Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter
- Vereinigung kantonaler Gebäudeversicherungen