



August 2019

---

# **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**

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

---

## Übersicht

**Mit den vorgeschlagenen Änderungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005<sup>1</sup> über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) sollen die Motion 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates sowie die Motion 15.3953 „Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene“ von Nationalrat Gerhard Pfister umgesetzt werden. Zudem sollen auch Reisen in Drittstaaten für vorläufig Aufgenommene restriktiver geregelt werden.**

### Ausgangslage

Die Motion 18.3002 der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (Motion der SPK-S) 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.

Gleichzeitig soll auch die Motion 15.3953 von Nationalrat Gerhard Pfister (Motion Pfister) umgesetzt werden. Diese verlangt eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, so dass Reisen in Heimat- oder Herkunftsstaaten für vorläufig Aufgenommene analog zu den anerkannten Flüchtlingen generell untersagt sind.

### Inhalt der Vorlage

Zur Umsetzung der Motion der SPK-S wird eine neue Regelung vorgeschlagen, wonach ein Kantonswechsel bewilligt wird, wenn die vorläufig aufgenommene Person ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig ist oder eine berufliche Grundbildung absolviert. Voraussetzung dafür ist, dass die Person weder für sich noch ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen bezieht und das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist. Eine Änderung der Bezeichnung «Vorläufige Aufnahme» hat der Bundesrat geprüft, aus verschiedenen Gründen aber verworfen.

Zur Umsetzung der Motion Pfister sollen vorläufig aufgenommenen Personen Reisen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt werden, wie dies für anerkannte Flüchtlinge bereits heute der Fall ist. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) soll eine solche Reise im Einzelfall nur dann bewilligen können, wenn sie zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat notwendig ist. Der Bundesrat soll die entsprechenden Voraussetzungen auf Verordnungsstufe näher konkretisieren.

Neben der eigentlichen Umsetzung der Motion Pfister sollen im AIG neu auch Regelungen für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen verankert werden (Art. 59e E-AIG). Reisen in diese Staaten sollen grundsätzlich ausgeschlossen sein. Der Bundesrat legt auf Verordnungsstufe fest, unter welchen eingeschränkten Voraussetzungen solche Reisen von vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen im Einzelfall und ausnahmsweise aus besonderen persönlichen Gründen bewilligt werden können. Die heute geltenden Verordnungsbestimmungen zu den Reisegründen werden entsprechend überprüft.

Asylsuchenden Personen im Besonderen soll eine Reise in einen Drittstaat nur noch dann bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens insbesondere für die Durchführbarkeit der Wegweisung notwendig ist (z.B. zur Papierbeschaffung auf einer ausländischen Vertretung in einem Nachbarstaat der Schweiz, Art. 59e Abs. 2 E-AIG).

<sup>1</sup> SR 142.20

# 1 Grundzüge der Vorlage

## 1.1 Ausgangslage

### 1.1.1 Motion SPK-S «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme»

#### 1.1.1.1 Bericht des Bundesrates vom 12. Oktober 2016

Der Bundesrat hat am 12. Oktober 2016 den Bericht «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen»<sup>2</sup> verabschiedet. In Erfüllung von drei Postulaten<sup>3</sup> beschreibt der Bericht die aktuelle Situation und zeigt mögliche Anpassungen beim Status der vorläufigen Aufnahme auf.

Die vorläufige Aufnahme ist eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare, rechtskräftige Wegweisungsverfügung. Dies bedeutet, dass Personen mit einer vorläufigen Aufnahme die Schweiz eigentlich verlassen müssen. Aufgrund der Unmöglichkeit, der Unzulässigkeit oder der Unzumutbarkeit des Vollzugs wird die Wegweisung jedoch auf unbestimmte Zeit aufgeschoben, bis diese Vollzugshindernisse weggefallen sind. Es handelt sich somit nicht um eine ausländerrechtliche Bewilligung, sondern um eine Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung. Ende Juni 2019 verfügten 37'036 Personen über eine vorläufige Aufnahme (ohne vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, siehe dazu unten Ziff. 1.1.1.3).

Die vorläufige Aufnahme wird heute aus unterschiedlichen Gründen von verschiedener Seite als unbefriedigend empfunden, unter anderem weil die grosse Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz verbleibt. Denn die Gründe für eine vorläufige Aufnahme bleiben oft lange bestehen (z.B. Bürgerkrieg in Syrien). Daher wird auch immer wieder die Änderung der Bezeichnung als «vorläufige Aufnahme» gefordert. Teilweise wird auch die Schaffung eines eigenständigen Aufenthaltsstatus anstelle einer Ersatzmassnahme für eine nicht vollziehbare Wegweisung verlangt.

Neben der Dauer des Aufenthalts werden die Zahl der vorläufigen Aufnahmen, die Voraussetzungen für deren Anordnung und die Prüfung eines Widerrufs bei Wegfall dieser Voraussetzungen immer wieder thematisiert. Weitere Kritikpunkte sind der Familiennachzug von Ehegatten und minderjährigen Kindern sowie vermutete unbewilligte Heimatreisen, obwohl die Rückkehr als nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich beurteilt wurde.

In Bezug auf die Integration namentlich in den Arbeitsmarkt besteht nach wie vor Verbesserungspotenzial. Aktuelle Zahlen zeigen, dass es lange dauert, bis sich vorläufig aufgenommene Personen in den Arbeitsmarkt integrieren können. Dies entspricht den Erfahrungen in anderen europäischen Ländern. Mit dem Ziel, die Sozialhilfeabhängigkeit mit der zunehmenden Aufenthaltsdauer in der Schweiz gezielt zu senken, steht wo immer möglich eine verstärkte Integration in den Arbeitsmarkt im Mittelpunkt.

Der Bericht des Bundesrates enthält drei Varianten für eine mögliche Anpassung der vorläufigen Aufnahme:

*Variante 1:* Die vorläufige Aufnahme (Ausweis F) wird durch die sofortige Erteilung einer ordentlichen Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) ersetzt. Dies führt zu einer weitgehenden Angleichung an den Status von Flüchtlingen, denen Asyl gewährt wird.

*Variante 2:* Es wird ein neuer Status der Schutzgewährung geschaffen, um der besonderen Situation von Personen, die die Flüchtlingseigenschaft nicht erfüllen, jedoch aus verschiedenen Gründen (z.B. Bürgerkrieg, vulnerable Personen) nicht in ihren Herkunftsstaat zurückkehren können, angemessen Rechnung zu tragen. An die Stelle der Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug soll somit ein eigenständiger Status treten. Damit wird die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert und die Sozialhilfeabhängigkeit gesenkt. Das Aufenthaltsrecht wird weiterhin widerrufen, wenn eine Rückkehr möglich ist. Ein Pull-Effekt wird dadurch vermieden, dass der neue Status insgesamt keine rechtliche Besserstellung gegenüber den subsidiär Schutzberechtigten in der EU und vergleichbaren europäischen Staaten darstellt.

<sup>2</sup> Abrufbar unter : [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch); Startseite SEM > Publikationen & Service > Berichte > Allgemeine Berichte

<sup>3</sup> Postulat 11.3954 Hodgers „Einschränkungen der vorläufigen Aufnahme“ vom 29. September 2011; Postulat 13.3844 Romano „Vorläufige Aufnahme. Neue Regelung für mehr Transparenz und Gerechtigkeit“ vom 26. September 2013 und Postulat 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates „Überprüfung des Status der vorläufigen Aufnahme und der Schutzbedürftigkeit“ vom 14. Februar 2014.

*Variante 3:* Die bereits erfolgten Anpassungen bei der vorläufigen Aufnahme insbesondere bezüglich der erleichterten Aufnahme einer Erwerbstätigkeit werden punktuell ergänzt, beispielsweise durch die Änderung der Bezeichnung «vorläufige Aufnahme», die Erleichterung des Kantonswechsels oder neue Kriterien für den Familiennachzug.

Der Bundesrat favorisierte in seinem Bericht die Variante 2, da sie die Situation der betroffenen Personen verbessern würde, ohne alle Rechte zu gewähren, die mit der Erteilung der ordentlichen Aufenthaltsbewilligung verbunden sind.

### **1.1.1.2 Beratung im Parlament**

Der Bericht des Bundesrates wurde zur Beratung an das Parlament überwiesen. Die SPK-N hat den Bericht zur Kenntnis genommen und gestützt darauf am 27. April 2017 die Motion 17.3270<sup>4</sup> eingereicht. Die Motion verlangt, dass der Bundesrat einen Gesetzesentwurf vorlegt, der in seinen Eckpunkten den Vorschlägen der Variante 2 des Berichts entspricht. So soll für eine voraussichtlich länger dauernde Schutzgewährung ein neuer Status geschaffen werden, welcher die Situation der betroffenen Personen insbesondere auf dem Arbeitsmarkt verbessert. Zusätzlich soll für Personen, bei denen ein bloss vorübergehendes Schutzbedürfnis absehbar ist, ein separater Status vorgesehen werden. Am 12. Juni 2017 wurde die Motion vom Nationalrat gutgeheissen.

Der Bericht des Bundesrates sowie die Motion 17.3270 der SPK-N wurde anschliessend in der SPK-S beraten. Die Mehrheit der SPK-S erachtete die Motion der SPK-N als nicht zielführend und reichte daher am 18. Januar 2018 eine eigene Motion 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» ein. Demnach soll die heutige vorläufige Aufnahme grundsätzlich beibehalten werden. Der Bundesrat soll jedoch einen Gesetzesentwurf mit punktuellen Anpassungen vorlegen, um die höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration für Personen zu beseitigen, die längerfristig in der Schweiz verbleiben. Insbesondere sollen dabei eine Änderung der Bezeichnung „vorläufige Aufnahme“ sowie Erleichterungen beim Kantonswechsel zwecks Erwerbstätigkeit geprüft werden.

Am 14. März 2018 hat der Ständerat die Motion 18.3002 der SPK-S angenommen und entsprechend die Motion 17.3270 der SPK-N abgelehnt. Am 12. Juni 2018 hat schliesslich auch der Nationalrat die Motion 18.3002 der SPK-S ebenfalls angenommen. Auf diese Motion bezieht sich der vorliegende Gesetzesentwurf.

### **1.1.1.3 Heutige Rechtslage und Praxis**

Die Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» bringt zum Ausdruck, dass die betroffenen Personen die Schweiz grundsätzlich verlassen müssen. Sie dürfen jedoch vorübergehend in der Schweiz verbleiben, solange der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zumutbar oder nicht zulässig ist. Die grosse Mehrheit dieser Personen verbleibt allerdings dauerhaft in der Schweiz, weil die Gründe für die Anordnung der vorläufigen Aufnahme weiterhin bestehen (z.B. Bürgerkriegssituation im Herkunftsland). Es hat sich gezeigt, dass viele Arbeitgeber zu wenig über diesen Status informiert sind und die Stellensuche für die Betroffenen deswegen erschwert wird. So gehen manche potentielle Arbeitgeber davon aus, dass sich diese Personen generell nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten oder sie grundsätzlich gar nicht erwerbstätig sein dürfen.<sup>5</sup> Dies kann zu einer Zurückhaltung der Arbeitgeber führen, die die Erreichung des Ziels einer Senkung der Sozialhilfeabhängigkeit schmälert.

Vorläufig aufgenommene Personen werden einem Kanton zugewiesen und sind zur freien Wahl des Wohnorts innerhalb dieses Kantons berechtigt. Die kantonalen Behörden können sie jedoch innerhalb des Kantons einem Wohnort oder einer Unterkunft zuweisen, wenn sie Sozialhilfe beziehen und nicht als Flüchtlinge anerkannt wurden (Art. 85 Abs. 5 AIG).

Über ein Gesuch um Kantonswechsel entscheidet das SEM nach Anhörung der Kantone endgültig. Dieser Entscheid kann nur mit der Begründung angefochten werden, er verletze den Grundsatz der Einheit der Familie (Art. 85 Abs. 3 und 4 AIG).

<sup>4</sup> Motion 17.3270 SPK-N «Ersatz des Status der vorläufigen Aufnahme» vom 27. April 2017.

<sup>5</sup> Bericht des Bundesrates, Ziffer 2.6.3. siehe FN 2; sowie Studie «Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt» B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung und KEK-CDC Consultants, April 2014, S. 21 f.; abrufbar unter: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte > Integration > Berichte zu vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen; sowie Bericht der VSAA/VKM Arbeitsgruppe «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Analyse und Handlungsempfehlungen» vom 28. November 2014, inklusive Würdigung desselben durch die Vorstände des VSAA und der VKM vom 4. Februar 2015, Ziffer 3.3.2, S. 18; abrufbar unter: [www.vsa.ch](http://www.vsa.ch) > News > Archiv > 05.03.2015 Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen – Bericht.

Der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Personen richtet sich gemäss Artikel 21 der Verordnung vom 11. August 1999<sup>6</sup> über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) nach den Artikeln 21 (Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone) und 22 der Asylverordnung 1 vom 11. August 1999<sup>7</sup> über Verfahrensfragen (AsylV 1). Demnach kann das SEM einen Kantonswechsel nur bei einer Zustimmung beider Kantone, bei einem Anspruch auf Einheit der Familie oder bei einer schwerwiegenden Gefährdung der vorläufig aufgenommenen Person oder anderer Personen gutheissen. Die Zustimmung des neuen Kantons wird in der Praxis kaum erteilt, da mit dem Kantonswechsel auch die Sozialhilfezuständigkeit auf den neuen Kanton übergeht.

Somit wird der Kantonswechsel aufgrund der heutigen Ordnungsbestimmungen für vorläufig Aufgenommene nur unter restriktiven Bedingungen bewilligt.

In der Motion der SPK-S werden die vorläufig aufgenommenen *Flüchtlinge* nicht explizit erwähnt, da sie allgemein unter die vorläufig aufgenommenen Personen subsumiert werden. Sie bilden jedoch hinsichtlich gewisser Rechte neben den anerkannten Flüchtlingen mit Asyl und vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft eine eigene Kategorie.

Ende Juni 2019 hielten sich 10'048 vorläufig aufgenommene Flüchtlinge in der Schweiz auf. Bei der vorläufigen Aufnahme als Flüchtling wird der betroffenen Person zwar die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt, das Asyl jedoch verweigert und eine vorläufige Aufnahme wegen Unzulässigkeit des Wegweisungsvollzugs angeordnet (Art. 83 Abs. 3 AIG). Dies ist hauptsächlich bei Personen der Fall, die die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, denen die Gewährung von Asyl dagegen verwehrt bleibt wegen Asylunwürdigkeit (Art. 53 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998<sup>8</sup>; AsylG) oder wegen subjektiver Nachfluchtgründe (Art. 54 AsylG). Ein subjektiver Nachfluchtgrund ist dann gegeben, wenn eine Person aufgrund ihres eigenen Verhaltens im Ausland mit einer Verfolgung im Heimat- oder Herkunftsstaat zu rechnen hat. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Person ihren Heimatstaat illegal verlassen hat (Republikflucht). Vorläufig aufgenommene Flüchtlinge sind aufgrund der Rechte, die ihnen gemäss dem Abkommen vom 28. Juli 1951<sup>9</sup> über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention; FK) gewährt werden, in Bereichen wie Sozialhilfe oder Mobilität bessergestellt als vorläufig Aufgenommene ohne Flüchtlingseigenschaft.

Bis zu einem Grundsatzurteil des Bundesverwaltungsgerichts im Jahr 2012 (BVGE-2012/2) wurde der Kantonswechsel bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen gleich gehandhabt wie bei den übrigen vorläufig Aufgenommenen. Das Bundesverwaltungsgericht erklärte in seinem Grundsatzurteil Artikel 26 FK als direkt anwendbar und entschied, dass für alle anerkannten Flüchtlinge ein Anspruch auf Kantonswechsel besteht (E. 5.2.3 des Urteils).

Das Bundesverwaltungsgericht legt dabei den Wortlaut von Artikel 26 FK<sup>10</sup> dahingehend aus, dass im vorliegenden Fall die Regelung für Personen mit Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) zur Anwendung kommt. Demnach haben auch vorläufig aufgenommene Flüchtlinge einen Anspruch auf Kantonswechsel, wenn keine Widerrufsgünde nach Artikel 63 AIG vorliegen (Art. 37 Abs. 3 AIG). In der Flüchtlingskonvention bedeutet der Ausdruck «unter den gleichen Umständen», dass eine Person alle Bedingungen zur Ausübung eines Rechts erfüllen muss, wie sie auch für Personen ohne Flüchtlingseigenschaft gelten. Ausgenommen hiervon sind nur die Bedingungen, die ihrer Natur nach von einem Flüchtling nicht erfüllt werden können (Art. 6 FK).

Ausländerinnen und Ausländer halten sich vor der Erteilung der Niederlassungsbewilligung bereits seit zehn Jahren in der Schweiz auf. Die Frist beträgt in gewissen Fällen fünf Jahre (v.a. bei einer Niederlassungsvereinbarung mit dem Herkunftsstaat). Zudem setzt die Erteilung der Niederlassungsbewilligung eine gute Integration voraus. Bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen wird demgegenüber weder ein mehrjähriger Voraufenthalt in der Schweiz noch eine gute Integration vorausgesetzt. Eine Gleichstellung der vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge mit niedergelassenen Ausländerinnen und Ausländern beim Kantonswechsel erscheint deshalb aus rechtlicher Sicht nicht als unerlässlich.

<sup>6</sup> SR 142.281

<sup>7</sup> SR 142.311

<sup>8</sup> SR 142.31

<sup>9</sup> SR 0.142.30

<sup>10</sup> Wortlaut von Artikel 26 FK: Jeder vertragsschliessende Staat räumt den Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf seinem Gebiet aufhalten, das Recht ein, dort ihren Aufenthaltsort zu wählen und sich frei zu bewegen, vorbehaltlich der Bestimmungen, die unter den gleichen Umständen für Ausländer im allgemeinen gelten.

#### **1.1.1.4 Bestehende Projekte zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration und Umsetzung der Integrationsagenda**

Um die Integration von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zu verbessern, haben sich Bund und Kantone auf eine gemeinsame Integrationsagenda geeinigt. Die Integrationsagenda<sup>11</sup> wurde am 23. März 2018 von der Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) genehmigt und am 25. April 2018 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Sie legt eine schweizweit geltende Förderung der Erstintegration fest und gibt fünf Wirkungsziele vor. Für die Umsetzung der Agenda wurde die Integrationspauschale für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene ab dem 1. Mai 2019 von 6000 Franken auf neu 18 000 Franken erhöht. Gleichzeitig werden der Erstintegrationsprozess und die Verwendung der Integrationspauschale für eine frühzeitige Sprachförderung auf Verordnungsebene geregelt.

Mit der Neustrukturierung des Asylwesens, die seit März 2019 umgesetzt wird, werden die Asylverfahren deutlich schneller abgeschlossen. Das ermöglicht bei Personen ohne Bleiberecht eine raschere Rückkehr in den Heimatstaat oder den zuständigen Dublin-Staat. Bei Personen, die voraussichtlich in der Schweiz bleiben können, wird es künftig bereits im Rahmen des erweiterten Verfahrens möglich sein, mit den Integrationsmassnahmen zu beginnen.

Die Integrationsagenda hat zum Ziel, die Menschen, die sich rechtmässig in der Schweiz aufhalten und längerfristig bleiben, rascher und nachhaltiger zu integrieren. Kernstück ist eine durchgehende Fallführung, welche einen verbindlichen und möglichst unterbrochlosen Förderprozess gewährleisten soll. Sie sorgt dafür, dass auf den Einzelfall zugeschnittene Massnahmen nach dem Prinzip des «Fördern und Fordern» getroffen werden (Sprache, Potenzialabklärung, Ausbildungsfähigkeit, Arbeitsmarktfähigkeit, soziale Integration etc.).

Die Kantone verfügen mit den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) bereits heute über einen Rahmen, der alle spezifischen Integrationsförderangebote zusammenfasst. Eine grundlegende Neuausrichtung der Integrationsförderung bei vorläufig Aufgenommenen ist deshalb nicht erforderlich. Die Massnahmen müssen jedoch früher einsetzen und mit der durchgehenden Fallführung optimal aufeinander abgestimmt und in allen Kantonen konsequent umgesetzt werden. So können Doppelspurigkeiten und Wartezeiten vermieden werden und die Integration wird für vorläufig Aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge konkreter und verbindlicher.

In Ergänzung und Konkretisierung der bestehenden strategischen Programmziele der KIP einigten sich Bund und Kantone im Rahmen der Arbeiten zur Integrationsagenda für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen auf fünf Wirkungsziele, die für alle Kantone verbindlich sind. Zur Erreichung der Ziele sollen schweizweit die Eckwerte der Erstintegration für alle Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den Förderbereichen Erstinformation und Integrationsförderbedarf, Beratung (Begleitung), Sprache, Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit sowie Zusammenleben (soziale Integration) umgesetzt werden. Um die Wirkung der Massnahmen überprüfen zu können, wird im Rahmen eines Folgemandats der Integrationsagenda ein Monitoring aufgebaut.

#### **1.1.2 Motion Pfister «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene»**

Im Rahmen dieser Vorlage soll auch die am 24. September 2015 eingereichte, vom Nationalrat am 1. Juni 2017 und vom Ständerat am 11. Juni 2018 angenommene Motion 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» umgesetzt werden. Gemäss dieser Motion wird der Bundesrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass für vorläufig Aufgenommene, analog zu den anerkannten Flüchtlingen, Reisen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat generell untersagt werden.

Vorläufig aufgenommene Personen benötigen bereits nach geltendem Recht für jede Auslandsreise eine Bewilligung des SEM in Form eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums, zumal sie im Gegensatz zu anerkannten Flüchtlingen keinen Anspruch auf einen Reiseausweis haben. Die geltende Verordnung vom 14. November 2012<sup>12</sup> über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) sieht dabei für vorläufig aufgenommene Personen (und für asylsuchende sowie schutzbedürftige Personen) lediglich eingeschränkte Reisegründe vor (Art. 9 RDV). Es handelt sich beispielsweise um schwerwiegende humanitäre Gründe wie Tod oder Krankheit von Familienangehörigen sowie Schul- oder Sportanlässe im Ausland. Drei Jahre nach Anordnung

<sup>11</sup> Bericht der Koordinationsgruppe vom 1. März 2018, abrufbar unter [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Einreise & Aufenthalt > Integration > Integrationsagenda > Dokumente.

<sup>12</sup> SR 143.5

der vorläufigen Aufnahme sind Auslandsreisen auch aus anderen Gründen möglich (z.B. geschäftliche Anlässe oder Familienbesuche), wenn die vorläufig aufgenommene Person in der Schweiz integriert ist (Art. 9 Abs. 4 Bst. b RDV). Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat hingegen werden bereits heute generell nur in Ausnahmefällen bewilligt (Art. 9 Abs. 6 RDV). Jedes Gesuch ist Gegenstand einer Einzelfallprüfung. Werden die ausgestellten Reisedokumente oder Rückreisevisa hinsichtlich des Reisezwecks, des Reiseziels oder der Reisedaten missbraucht, so kann dies zu einer Aufhebung der vorläufigen Aufnahme oder zur Ablehnung künftiger Reise gesuche der betroffenen Person durch das SEM führen (Art. 84 Abs. 2 AIG; Art. 26 und 26a VVWAL).

Zur Problematik missbräuchlicher Reisen von *anerkannten Flüchtlingen* in deren Heimat- oder Herkunftsstaat hat das Parlament im Rahmen der Änderung des AIG vom 14. Dezember 2018<sup>13</sup> (Verfahrensnormen und Informationssysteme) entsprechende Massnahmen verabschiedet. So wird das bestehende Reiseverbot für anerkannte Flüchtlinge in den Heimat- oder Herkunftsstaat im AIG neu ausdrücklich verankert (Art. 59c Abs. 1 Satz 1 AIG). Zudem erhält das SEM neu die Möglichkeit, ein zusätzliches Verbot von Reisen in Drittstaaten vorzusehen (Art. 59c Abs. 2 Satz 2 AIG), um unerwünschte Heimatreisen zu verhindern. Die entsprechenden Regelungen wird der Bundesrat voraussichtlich auf Anfang 2020 in Kraft setzen (vgl. Ziff. 2, Kommentar zu Art. 59d E-AIG).

## 1.2 Die beantragte Neuregelung

### 1.2.1 Umsetzung der Motion der SPK-S

Wie unter Ziffer 1.1.1.3 dargelegt, bringt die bestehende Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» nicht zum Ausdruck, dass sich die betroffenen Personen in der Regel längerfristig in der Schweiz aufhalten. Dies kann bei den Arbeitgebern zu Missverständnissen bezüglich der möglichen Einsatzdauer führen. Aus diesem Grund beauftragt die Motion der SPK-S den Bundesrat, eine neue Bezeichnung zu prüfen.

Die Bezeichnung muss aber die Rechtstellung der betroffenen Personen korrekt wiedergeben und sie soll nicht irreführend sein, denn die vorläufige Aufnahme stellt keine unabhängige Bewilligung des Aufenthalts dar. Es handelt sich vielmehr um eine Ersatzmassnahme für einen nicht durchführbaren Wegweisungsvollzug (siehe auch Ziff. 1.1.1.1). Die Ausreisepflicht bleibt bestehen, sie kann jedoch wegen Vollzugshindernissen nicht durchgesetzt werden. Die betroffenen Personen sind somit in der Schweiz vorläufig geduldet, bis die Vollzugshindernisse nicht mehr vorhanden sind. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass zahlreiche vorläufig aufgenommene Personen längerfristig oder sogar dauerhaft in der Schweiz bleiben. Liegt ein persönlicher Härtefall vor, wird ein Gesuch um Erteilung der Aufenthaltsbewilligung nach einem Aufenthalt von fünf Jahren vertieft geprüft, wenn die betroffene Person integriert ist (Art. 30 Abs. 1 Bst. b und Art. 84 Abs. 5 AIG).

Zudem hat sich die Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» (Ausweis F) im Migrationsrecht etabliert. Eine neutralere Bezeichnung würde die Verständlichkeit und Abgrenzbarkeit der bestehenden zahlreichen ausländer- und asylrechtlichen Anwesenheitsregelungen erschweren und dürfte daher eher zu neuen Missverständnissen als zu einer Vereinfachung führen.

Gemäss dem Auftrag der Motion wurde eine Änderung der Bezeichnung geprüft. Es konnte jedoch keine Bezeichnung gefunden werden, die sowohl dem Anliegen einer Verbesserung der Integration in den Arbeitsmarkt als auch der Anforderung an eine klare Umschreibung der Rechtsstellung Rechnung trägt. Eine zusätzliche Schwierigkeit liegt darin, dass eine neue Bezeichnung in allen drei Amtssprachen identisch und verständlich sein muss. Vor diesem Hintergrund verzichtet der Bundesrat daher darauf, eine neue Bezeichnung vorzuschlagen. Durch eine verbesserte Information der Arbeitgeber können die Chancen der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt gesteigert werden.<sup>14</sup>

Gemäss der Motion der SPK-S soll zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration im AIG ein Anspruch auf den Kantonswechsel geschaffen werden, wenn die betreffende Person ausserhalb des

<sup>13</sup> BBI 2018 7879

<sup>14</sup> Dies entspricht im Grundsatz auch den Schlüsselempfehlungen im Bericht «Verbesserung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt» des Beauftragten für Flüchtlingen und Wirtschaft, Dr. iur. Eduard Gnesa, vom Juni 2018, Ziffer 4.1. Abrufbar unter [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publikationen & Service > Berichte > Integration > Thematische Berichte und Studien > Berichte zu vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen.

Wohnkantons erwerbstätig ist oder eine berufliche Grundbildung absolviert. Voraussetzung dafür ist, dass:

- ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht;
- sie weder für sich noch ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen bezieht; und
- keine Gründe für eine Aufhebung der vorläufigen Aufnahme vorliegen wie beispielsweise ein erheblicher Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Art. 83 Abs. 7 Bst a oder b AIG).

Mit dieser Regelung sollen die Rahmenbedingungen für die Integration und damit auch für die finanzielle Selbständigkeit verbessert werden. Durch eine Erwerbstätigkeit werden aber auch die sozialen Kompetenzen erhalten und gestärkt im Hinblick auf eine allfällige spätere Rückkehr in das Herkunftsland.

Obwohl die Motion der SPK-S die Kategorie der vorläufig aufgenommenen anerkannten Flüchtlinge nicht erwähnt, ist es sinnvoll, auch den Kantonswechsel für diese Personengruppe zu regeln. Es sollen die gleichen Regelungen gelten wie für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung. Demnach besteht ein Anspruch auf einen Kantonswechsel, wenn die betroffenen Personen nicht arbeitslos sind und keine Widerrufsgründe (z.B. längerfristige Freiheitsstrafe) vorliegen (Art. 37 Abs. 2 AIG). Zu beachten ist dabei die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer), das aus der Flüchtlingskonvention einen Anspruch auf den Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen ableitet (siehe auch Ziff. 1.1.1.3). Es hat sich allerdings für einen weitergehenden Anspruch auf den Kantonswechsel ausgesprochen, wie er bei Personen mit einer Niederlassungsbewilligung besteht (Verweigerung des Kantonswechsels nur bei Vorliegen von Widerrufsgründen nach Art. 63 AIG).

Das SEM wird die Auswirkungen dieser Neuregelung regelmässig überprüfen. Bei Bedarf wäre eine Anpassung bei der Verteilung der Asylsuchenden und der vorläufig Aufgenommenen auf die Kantone möglich (Art. 85 Abs. 2 AIG und Art. 27 AsylG). Zuständig dafür sind die Kantone (Art. 27 Abs. 1 AsylG).

Mit diesem Entwurf soll zudem auch die Bestimmung über die selbstständige Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen präzisiert werden, die am 1. Januar 2019 in Kraft getreten ist (Art. 85a AIG). So soll gesetzlich verankert werden, dass auch selbstständig erwerbstätige vorläufig Aufgenommene der Meldepflicht unterstehen. Eine solche Regelung besteht bereits auf Verordnungsstufe.

### **1.2.2 Umsetzung der Motion Pfister**

Gemäss geltendem Recht können vorläufig aufgenommene Personen beispielsweise zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum erhalten (Art. 9 Abs. 1 Bst. b RDV). Zur Umsetzung der Motion Pfister soll im AIG eine neue Regelung geschaffen werden, wonach für vorläufig aufgenommene Personen Reisen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat analog zur Regelung für anerkannte Flüchtlinge untersagt sind. Dies soll auch für asylsuchende und schutzbedürftige Personen gelten (Art. 59d Abs. 1 E-AIG). Im Einzelfall und ausnahmsweise soll das SEM vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligen können, allerdings nur, wenn dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat notwendig ist (Art. 59d Abs. 2 E-AIG). Die Voraussetzungen für die Bewilligung einer solchen Reise sollen durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Neben der eigentlichen Umsetzung der Motion Pfister sollen im AIG neu auch Regelungen für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen verankert werden (Art. 59e E-AIG). Reisen in diese Staaten sollen grundsätzlich ausgeschlossen sein. Der Bundesrat legt auf Verordnungsstufe fest, unter welchen eingeschränkten Voraussetzungen solche Reisen von vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen im Einzelfall aus besonderen persönlichen Gründen ausnahmsweise bewilligt werden können (Art. 59e Abs. 3 E-AIG). Zu diesem Zweck sollen die heute geltenden Verordnungsbestimmungen einer kritischen Prüfung unterzogen werden (vgl. Art. 9



RDV). Für asylsuchende Personen im Besonderen soll neu vorgesehen werden, dass eine solche Reise nur noch bewilligt wird, wenn dies für die Durchführung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens insbesondere zum Vollzug der Wegweisung geboten ist (z.B. zur Papierbeschaffung zwecks Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat, Art. 59e Abs. 2 E-AIG).

Werden Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat unerlaubt unternommen, sollen die betroffenen Personen sanktioniert werden können. Aus diesem Grund sollen im AIG und im AsylG entsprechende Sanktionsmassnahmen vorgesehen werden (Art. 83 Abs. 9<sup>bis</sup> und 9<sup>ter</sup>, 84 Abs. 4 Bst. c und d, 120 Abs. 1 Bst. h und 122d E-AIG, Art. 79 Bst. e E-AsylG). So soll z.B. die vorläufige Aufnahme automatisch erlöschen, wenn die betroffene Person nicht glaubhaft machen kann, dass die Reise aufgrund eines Zwanges erfolgte. Diese Regelung gilt analog auch für anerkannte Flüchtlinge. Zudem sollen auch die bisherigen Grundsätze zur Ausstellung von Bewilligungen zur Wiedereinreise in Form von Rückreisevisa, welche bis anhin lediglich auf Verordnungsstufe geregelt sind, im AIG festgehalten werden (Art. 59 E-AIG).

## 2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

### 2.1 Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)

#### *Artikel 21 Absatz 3 zweiter Satz*

Diese Änderung dient der sprachlichen Präzisierung. Damit soll vermieden werden, dass die Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern mit Schweizer Hochschulabschluss zur Stellensuche während sechs Monaten nach dem Abschluss ihrer Aus- oder Weiterbildung mit der vorläufigen Aufnahme nach Artikel 83 ff. AIG verwechselt werden kann.

#### *Gliederungstitel vor Artikel 59*

### **9. Kapitel: Reisedokumente, Rückreisevisa und Einschränkungen für Reisen ins Ausland**

Da in den Artikeln 59 ff. neu auch die Bewilligungen zur Wiedereinreise (Rückreisevisa) sowie Einschränkungen für Reisen ins Ausland geregelt werden sollen, ist eine Ergänzung des Gliederungstitels dieses Kapitels erforderlich.

#### *Artikel 59 Sachüberschrift, Absätze 4 bis 6*

Mit der Änderung des AIG vom 14. Dezember 2018 wurden der Artikel 59 sowie die zusätzlichen Artikel 59a – c AIG angepasst. Diese Änderungen werden voraussichtlich auf Anfang 2020 vollständig in Kraft gesetzt sein. Sie wurden im vorliegenden Gesetzesentwurf berücksichtigt.

#### *Ausstellung von Reisedokumenten und von Rückreisevisa*

Im geltenden AIG sind lediglich punktuelle Vorschriften zur Ausstellung von Reisedokumenten an schriftlose Ausländerinnen und Ausländer enthalten. So wird geregelt, wer einen Anspruch auf ein Reisedokument hat und unter welchen Voraussetzungen dieser Anspruch erlischt (Art. 59 Abs. 2 und 3 AIG). Zudem sieht das AIG vor, dass das SEM an weitere schriftlose ausländische Personen ein Reisedokument ausstellen kann (Art. 59 Abs. 1 AIG). Diese Personengruppe wird auf Gesetzesstufe jedoch nicht näher definiert. Die Regelungen hierzu finden sich in der RDV (Art. 4 Abs. 2).

Für Personen, die über gültige Reisedokumente ihres Heimat- oder Herkunftsstaates verfügen, ist für Auslandsreisen eine Bewilligung zur Wiedereinreise in Form eines Rückreisevisums notwendig. Die Grundsätze zur Gewährung von solchen Rückreisevisa sind heute lediglich auf Verordnungsstufe vorgesehen (Art. 7 und 9 RDV).

Im Interesse der Rechtssicherheit sollen die Regelungen der RDV bezüglich der Reisedokumente und Rückreisevisa bei Auslandsreisen (vgl. Art. 4 Abs. 2 und Art. 7 RDV) im Rahmen der Umsetzung der Motion Pfister neu auf Gesetzesstufe verankert werden (siehe Kommentare zu den Absätzen 4 und 5).

#### *Zur Sachüberschrift*

Da Artikel 59 neu auch Regelungen zur Gewährung von Rückreisevisa beinhalten soll, muss die Sachüberschrift entsprechend angepasst werden.

#### Zu Absatz 4

Bereits nach geltendem Recht räumt das AIG dem SEM die Möglichkeit ein, neben den anspruchsberechtigten Personen (Art. 59 Abs. 2 AIG) auch weiteren schriftlosen ausländischen Personen Reisedokumente auszustellen (Art. 59 Abs. 1 AIG). Diese Personengruppen werden nach geltendem Recht lediglich in der RDV näher festgelegt (Art. 4 Abs. 2 RDV). Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Transparenz soll die bisherige Regelung der RDV mit den notwendigen Anpassungen aufgrund der neuen Regelungen von Artikel 59d und 59e E-AIG im AIG übernommen werden.

#### Zu Absatz 5

Dieser Absatz regelt neu auf Gesetzesstufe die Erteilung eines Rückreisevisums für ausländische Personen, die in Besitz eines gültigen, anerkannten Reisedokumentes ihres Heimat- oder Herkunftsstaates sind (Art. 7 Abs. 1 RDV). Für die Gewährung einer solchen Bewilligung soll zusätzlich erforderlich sein, dass den betroffenen Personen ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG) oder in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59e E-AIG) bewilligt wird (siehe Absatz 5 Bst. b).

#### Zu Absatz 6

Die weiteren Einzelheiten zur Ausstellung von Reisedokumenten und die Erteilung von Rückreisevisa sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden. Zu diesem Zweck soll neu im AIG eine explizite Delegation dieser Aufgabe an den Bundesrat vorgesehen werden.

*Artikel 59d (neu)* Reiseverbot für asylsuchende sowie anwesenheitsberechtigte und schutzbedürftige Personen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat

Die Motion Pfister verlangt eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen, so dass Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat für vorläufig Aufgenommene, analog zu den anerkannten Flüchtlingen, generell untersagt werden.

#### *Exkurs: Reisen von anerkannten Flüchtlingen mit Asyl oder einer vorläufigen Aufnahme*

Die Problematik missbräuchlicher Heimatreisen von *anerkannten Flüchtlingen* wurde im Rahmen von parlamentarischen Vorstössen (vgl. Motionen 15.3803<sup>15</sup> und 15.3844<sup>16</sup>) und in den Medien immer wieder thematisiert. Vor diesem Hintergrund hat das Parlament im Rahmen der Änderung des AIG vom 14. Dezember 2018<sup>17</sup> (Verfahrensnormen und Informationssysteme) neue gesetzliche Regelungen beschlossen. Demnach sieht das AIG künftig vor, dass *Reisen von anerkannten Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat* untersagt sind (Art. 59c Abs. 1 erster Satz AIG). Diese Regelungen wird der Bundesrat voraussichtlich auf Anfang 2020 in Kraft setzen. Gleichzeitig sind im AsylG neu auch die Folgen unerlaubter Heimatreisen festgehalten. So führt eine unerlaubte Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat grundsätzlich zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Die Aberkennung unterbleibt nur dann, wenn die betroffene Person glaubhaft machen kann, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte (Art. 63 Abs. 1<sup>bis</sup> AsylG). Diese Regelungen betreffen sowohl anerkannte Flüchtlinge mit Asyl sowie Flüchtlinge mit einer vorläufigen Aufnahme.

Neben dem Verbot von Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat hat das Parlament zusätzlich die Möglichkeit eines Verbots der *Reisen von anerkannten Flüchtlingen in Drittstaaten* beschlossen. Zuständig für den Erlass eines solchen Verbots ist das SEM (Art. 59c Abs. 1 zweiter Satz AIG). Das Verbot gelangt dann zur Anwendung, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass das Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat durch eine Reise in einen Drittstaat missachtet werden soll. Das Verbot einer Reise in einen Drittstaat gilt für alle anerkannten Flüchtlinge eines bestimmten Heimatstaates und bezweckt insbesondere, Reisen in Nachbarstaaten zum Zweck einer Weiterreise in den Heimatstaat zu verbieten. Bei wichtigen Gründen soll eine Reise in einen Drittstaat (Nachbarstaat) jedoch ausnahmsweise bewilligt werden können (Art. 59c Abs. 2 AIG). Wichtige Gründe sind z.B. eine schwere Krankheit oder der Tod eines nahen Familienangehörigen. Reist ein anerkannter Flüchtling ohne Bewilligung in einen solchen Staat und liegt kein wichtiger Grund für diese Reise vor, soll ihm das Asyl widerrufen werden (Art. 63 Abs. 2 Bst. b AsylG).

<sup>15</sup> Motion 15.3803 FDP-Liberale Fraktion «Keine unangebrachten Auslandsreisen für in der Schweiz aufgenommene Personen aus dem Asylbereich» vom 7. September 2015.

<sup>16</sup> Motion 15.3844 Fraktion SVP «Keine Auslandsreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene» vom 15. September 2015.

<sup>17</sup> BBl 2018 7879

Diese Regelungen zu Reisen in Drittstaaten, welche *anerkannte Flüchtlinge mit Asyl* sowie *Flüchtlinge mit einer vorläufigen Aufnahme* betreffen, werden voraussichtlich Anfang 2020 in Kraft treten.

Die nachfolgend erläuterten Regelungen sollen für Reisen von *asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen* in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59d E-AIG) oder in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59e E-AIG) gelten. Vorläufig aufgenommene Personen, welche die Flüchtlingseigenschaft erfüllen, haben Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge (vgl. Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG), weshalb die Regelungen von Artikel 59d und 59e E-AIG auf diese Personengruppe keine Anwendung finden.

#### *Zu Absatz 1*

In diesem Absatz soll das im Rahmen der Motion Pfister geforderte Verbot von Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat für vorläufig aufgenommene Personen (siehe hierzu oben Ziff. 1.1.2) umgesetzt werden. Das Verbot einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat soll auch für asylsuchende und schutzbedürftige Personen gelten, da sie die Schweiz um Schutz ersucht haben und bei einer Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat einer asylrechtlich relevanten Verfolgung ausgesetzt sein könnten.

#### *Zu Absatz 2*

Das SEM soll vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat im Einzelfall bewilligen können, wenn dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr notwendig ist. Im Rahmen einer solchen durch das SEM kontrollierten Reise sollen die betroffenen Personen bei einem ausgewiesenen Bedarf vor Ort abklären, ob eine freiwillige Rückkehr tatsächlich möglich ist und die dafür notwendigen Vorkehrungen treffen. Solche Abklärungen können insbesondere bei der Rückkehr von Familien mit minderjährigen Kindern erforderlich sein. Bereits nach Beendigung des Kosovokonflikts gewährte das damalige Bundesamt für Flüchtlinge in Einzelfällen Reisen zur Vorbereitung der Rückkehr, welche in der Praxis eine positive Wirkung hatten. Mit der vorliegenden Regelung soll an diese bewährte Massnahme angeknüpft werden. Der Bundesrat soll die Voraussetzungen für entsprechende Reisen auf Verordnungsstufe näher präzisieren.

Eine solche Ausnahme soll jedoch nicht für asylsuchende Personen gelten. Diese Personen befinden sich noch in einem hängigen Asylverfahren und haben damit von der Schweiz noch keinen Schutz erhalten. Sie haben jederzeit die Möglichkeit, ihr Asylgesuch zurückzuziehen und freiwillig in den Heimat- oder Herkunftsstaat zurückzukehren.

#### *Zu Absatz 3*

Da für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat besondere Regelungen gelten, soll auf Artikel 59c AIG verwiesen werden, welcher auf diese Personen Anwendung findet.

#### *Artikel 59e (neu) Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in andere Staaten*

In Ergänzung zur Regelung zu den Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat soll aus Gründen der Rechtssicherheit auch eine gesetzliche Grundlage für Reisen von asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen in andere Staaten als deren Heimat- oder Herkunftsstaat geschaffen werden. Auch diese Regelung findet auf vorläufig aufgenommene Flüchtlinge keine Anwendung, da diese einen Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge haben (vgl. Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG).

Nach geltendem Recht können diese Personen unter bestimmten Voraussetzungen ins Ausland reisen. So können beispielsweise vorläufig aufgenommene Personen vom SEM ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum erhalten, um an Aktivitäten, welche dem Zweck der Integration dienen, teilzunehmen. Dies insbesondere zur aktiven Teilnahme an Sport- oder Kulturveranstaltungen im Ausland oder an grenzüberschreitenden Schulreisen (Art. 9 Abs. 1 Bst. c und d RDV). Die entsprechenden Voraussetzungen für solche Reisen sind heute lediglich auf Verordnungsstufe festgehalten.

### *Zu den Absätzen 1, 2 und 3*

Bereits heute ist eine Reise in einen Staat, der nicht ihr Heimat- oder Herkunftsstaat ist, für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen bewilligungspflichtig. Neu soll auf Gesetzesstufe ausdrücklich festgehalten werden, dass solche Reisen untersagt sind (Abs. 1).

Asylsuchenden Personen soll eine Reise in einen anderen als den Heimat- oder Herkunftsstaat durch das SEM neu nur noch dann ausnahmsweise bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist (Abs. 2). Eine solche Reise kann insbesondere für die Beschaffung von Reisedokumenten auf der heimatlichen Vertretung in einem anderen Staat notwendig sein.

Für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen soll der Bundesrat auf Verordnungsstufe die Voraussetzungen festlegen, unter welchen im Einzelfall aus besonderen persönlichen Gründen ausnahmsweise eine Reise in einen anderen als den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligt werden kann (Abs. 3). Zu diesem Zweck sollen die heute vorgesehenen Reisegründe (Art. 9 RDV) einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Nach einem Aufenthalt von mehr als fünf Jahren in der Schweiz können vorläufig aufgenommene Personen zudem ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung einreichen (Art. 84 Abs. 5 AIG). Wird eine Aufenthaltsbewilligung erteilt, sind Reisen ins Ausland mit heimatlichen Reisedokumenten oder einem Pass für ausländische Personen ohne zusätzliches Rückreisevisum möglich. Dies gilt auch für schutzbedürftige Personen, welche fünf Jahre nach der Gewährung des vorübergehenden Schutzes eine Aufenthaltsbewilligung erhalten (Art. 74 Abs. 2 AsylG). Vorbehalten bleiben die Einreisebestimmungen der Zielstaaten; für Reisen innerhalb der Schengen-Staaten ist für Personen mit Aufenthaltsbewilligung kein Visum erforderlich.

Gestützt auf Artikel 59c Absatz 1 Satz 2 AIG (AS 2019 1413; in Kraft voraussichtlich ab Anfang 2020) kann das SEM ein Reiseverbot für Flüchtlinge in weitere Staaten als den Heimat- oder Herkunftsstaat erlassen (Reiseverbot für Flüchtlinge für Reisen in Drittstaaten, insbesondere Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats). Ein solches Reiseverbot kann dann verhängt werden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass Flüchtlinge über Drittstaaten (insb. Nachbarstaaten) in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat reisen und damit das generelle Verbot für Reisen in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat umgehen. Das SEM kann Flüchtlingen die Reise in einen solchen Drittstaat (insb. Nachbarstaat) ausnahmsweise bewilligen, «wenn dafür *wichtige* Gründe vorliegen» (Art. 59c Abs. 2 AIG). Hat das SEM ein Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 Satz 2 AIG erlassen, so soll die in Artikel 59c Absatz 2 AIG vorgesehene Ausnahmeregelung auch für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen gelten. Für Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen gilt in einer solchen Konstellation, in der ein begründeter Verdacht für Umgehungen besteht, die gleiche Regelung: Für die Bewilligung einer Reise in einen solchen vom Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 Satz 2 AIG erfassten Drittstaat ist die Geltendmachung *wichtiger Gründe* nötig. Die in Artikel 59e Absatz 3 E-AIG vorgesehene Ausnahmeregelung, wonach besondere persönliche Gründe für eine Bewilligung ausreichen, findet in diesen Fällen keine Anwendung.

Für asylsuchende Personen findet diese Regelung keine Anwendung, weil diese Personen nur aus dem abschliessend in Artikel 59e Absatz 2 E-AIG genannten Grund – Durchführung des Asyl- oder Wegweisungsverfahrens – ausnahmsweise in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat reisen dürfen.

### *Zu Absatz 4*

Da für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge für Reisen in andere Staaten als deren Heimat- oder Herkunftsstaat besondere Regelungen gelten, soll auf Artikel 59c AIG verwiesen werden, welcher für diese Personen anwendbar ist.

### *Artikel 83 Absätze 9<sup>bis</sup> und 9<sup>ter</sup>*

Damit das Reiseverbot für *asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen* in deren Heimat- oder Herkunftsstaat tatsächlich durchgesetzt werden kann (Art. 59d E-AIG), sollen in den Absätzen 9<sup>bis</sup> und 9<sup>ter</sup> Sanktionsmassnahmen bei einem Verstoss gegen diese Regelung verankert werden. Weitere Sanktionsmassnahmen für diese Personengruppen finden sich in den Artikeln 84 Absatz 4 Bst. c und 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG sowie Artikel 79 Bst. e E-AsylG. Diese Massnahmen finden keine Anwendung auf vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, da sie einen Anspruch auf einen Reiseausweis für Flüchtlinge haben (vgl. Art. 59 Abs. 2 Bst. a AIG).

Nach geltendem Recht wird eine ausländische Person vorläufig aufgenommen, wenn der Vollzug der Weg- oder Ausweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist (Art. 83 Abs. 1 AIG). Unter bestimmten Voraussetzungen darf bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit des Vollzugs allerdings keine vorläufige Aufnahme verfügt werden:

- wenn gegen die betroffene Person eine längerfristige Freiheitsstrafe oder eine bestimmte strafrechtliche Massnahme ausgesprochen worden ist,
- wenn sie erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung verstossen hat, beziehungsweise diese oder die innere oder äussere Sicherheit gefährdet, oder
- wenn sie die Unmöglichkeit des Vollzugs durch ihr eigenes Verhalten verursacht hat (Art. 83 Abs. 7 AIG).

Zudem wird eine vorläufige Aufnahme auch dann nicht verfügt oder sie erlischt, wenn eine rechtskräftige Landesverweisung vorliegt (Art. 83 Abs. 9 AIG). Dies führt dazu, dass sich die betroffenen Personen ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten.

Neu soll vorerst keine vorläufige Aufnahme mehr verfügt werden können, wenn diese aufgrund einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat erloschen ist (Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG). Die Anordnung einer vorläufigen Aufnahme soll in diesen Fällen erst drei Jahre nach dem Erlöschen wieder möglich sein (Abs. 9<sup>bis</sup>). Falls weiterhin Vollzugshindernisse bestehen, werden sich die betroffenen Personen somit bis zum Ablauf dieser dreijährigen Frist ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten.

Dies soll auch für asylsuchende und schutzbedürftige Personen gelten (Abs. 9<sup>ter</sup>). So soll bei asylsuchenden Personen, welche während eines hängigen Asylverfahrens unerlaubt in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat gereist sind, ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden können. Somit werden sich diese Personen bei einer rechtskräftigen Ablehnung des Asylgesuches oder nach einem rechtskräftigen Nichteintretensentscheid ohne ausländerrechtlichen Status in der Schweiz aufhalten, wenn die Wegweisung nicht vollzogen werden kann. Dies gilt auch für Flüchtlinge, denen wegen Asylausschlussgründen kein Asyl gewährt wurde. Diesen Personen sind jedoch aufgrund der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz die Rechte der Flüchtlingskonvention zu gewähren.

Reist eine schutzbedürftige Person unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat, soll der vorübergehende Schutz grundsätzlich ebenfalls erlöschen (Art. 79 Bst. e E-AsylG). Auch in diesem Fall soll während drei Jahren ab der Wiedereinreise in die Schweiz keine vorläufige Aufnahme angeordnet werden können, wenn der Vollzug der Wegweisung nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar ist. Wird aufgrund des Erlöschens des vorübergehenden Schutzes ein sistiertes Asylverfahren wieder aufgenommen und das Asylgesuch abgelehnt oder nicht darauf eingetreten, soll ebenfalls keine vorläufige Aufnahme verfügt werden können.

#### *Artikel 84 Absätze 4, 4<sup>bis</sup> und 5*

Nach geltendem Recht erlischt eine vorläufige Aufnahme mit der definitiven Ausreise, bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten oder bei Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 84 Abs. 4 AIG). Wann eine definitive Ausreise vorliegt, wird bereits heute in der VVWAL näher präzisiert. So gilt eine Ausreise z.B. dann als definitiv, wenn die vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Staat ein Asylgesuch einreicht, in einem anderen Staat eine Aufenthaltsregelung erhält oder sich abmeldet und ausreist (Art. 26a Bst. a, b und f VVWAL).

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollen neu alle Gründe, die zum Erlöschen einer vorläufigen Aufnahme führen, explizit auf Gesetzesstufe verankert werden.

#### *Zu Absatz 4 Buchstabe a*

Die definitive Ausreise, die bei der Einreichung eines Asylgesuchs in einem anderen Staat vorliegt, führt bereits heute zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (Art. 84 Abs. 4 AIG i.V.m. Art. 26a Bst. a VVWAL). Aus Gründen der Rechtssicherheit soll die Einreichung eines Asylgesuchs in einem anderen Staat neu als eigener Erlöschensgrund auf Gesetzesstufe verankert werden.

#### *Zu Absatz 4 Buchstabe b*

Nach geltendem Recht erlischt eine vorläufige Aufnahme bei Erhalt einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz (Art. 84 Abs. 4 AIG) oder bei einer definitiven Ausreise. Die Ausreise gilt gemäss geltendem Recht dann als definitiv, wenn eine betroffene Person eine Aufenthaltsregelung in einem

anderen Staat erhalten hat (Art. 84 Abs. 4 AIG i.V.m. Art. 26a Bst. b VVWAL). Neu soll auch dieser Erlöschensgrund eigenständig auf Gesetzesstufe geregelt werden.

#### *Zu Absatz 4 Buchstabe c*

Eine vorläufige Aufnahme erlischt gemäss geltendem Recht auch bei einer definitiven Ausreise, die aufgrund einer Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat ohne gültiges Rückreisevisum oder eines Pass für eine ausländische Person erfolgt ist (vgl. Art. 84 Abs. 4 AIG i.V.m. Art. 26a Bst. d VVWAL). Auch dieser Erlöschensgrund soll neu ausdrücklich im AIG verankert werden. Demnach soll die vorläufige Aufnahme dann erlöschen, wenn eine Person unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat gereist ist. Wurde eine solche Reise zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr vorgängig durch das SEM bewilligt (vgl. Art. 59d Abs. 2 E-AIG), kommt es nicht zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme. Dies gilt auch dann, wenn die betroffene Person glaubhaft machen kann, dass die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund eines Zwangs erfolgte. Ein solcher Zwang kann beispielsweise beim Besuch der schwer erkrankten Eltern gegeben sein. Analoges gilt auch für anerkannte Flüchtlinge, die in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat gereist sind (Art. 62 Abs. 1<sup>bis</sup> AsylG).

#### *Zu Absatz 4 Buchstabe d*

Nach geltendem Recht erlischt die vorläufige Aufnahme bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten (Art. 84 Abs. 4 AIG). Diese Regelung soll grundsätzlich im AIG beibehalten werden. Neu soll jedoch ein expliziter Erlöschensgrund für unerlaubte Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat im AIG vorgesehen werden (vgl. Kommentar zu Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG oben). Dies bedeutet, dass Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat vom geltenden Erlöschensgrund eines nicht bewilligten Auslandsaufenthaltes ausgenommen werden müssen. Der Begriff «Auslandsaufenthalt» soll deshalb durch «Aufenthalt in einem anderen Staat als dem Heimat- oder Herkunftsstaat» ersetzt werden.

Ein entsprechender Aufenthalt soll dann als unerlaubt gelten, wenn dieser ohne gültiges Reisedokument oder ohne Rückreisevisum erfolgt ist. Wurde die Reise vorgängig bewilligt und verbleibt die betroffene Person länger als erlaubt in einem anderen Staat, soll dies zwei Monate nach Ablauf des Reisedokuments oder des Rückreisevisums ebenfalls zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führen. Damit soll auch der heute bestehende Widerspruch zur Regelung der VVWAL beseitigt werden. Demnach erlischt eine vorläufige Aufnahme auch bei einer definitiven Ausreise aufgrund des Verbleibs im Ausland über die Gültigkeit eines Rückreisevisums oder eines Reisedokuments hinaus (Art. 84 Abs. 4 E-AIG i.V.m. Art. 26a Bst. e VVWAL).

#### *Zu Absatz 4 Buchstabe e*

Dieser Buchstabe entspricht materiell unverändert der heute geltenden Regelung. Demnach erlischt eine vorläufige Aufnahme bei einer definitiven Ausreise, die bei einer Abmeldung und Ausreise aus der Schweiz vorliegt (Art. 26a Bst. f VVWAL). Auch diese Regelung soll aus Gründen der Rechtssicherheit neu als eigener Erlöschensgrund im AIG verankert werden.

#### *Zu Absatz 4<sup>bis</sup>*

Da bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat und in andere Staaten besondere Regelungen gelten (Art. 59c AIG), soll ausdrücklich festgehalten werden, dass die Sanktionsmassnahmen in Absatz 4 Buchstabe c und d auf diese Personenkategorie keine Anwendung finden.

Reist ein anerkannter Flüchtling in den Heimat- oder Herkunftsstaat führt dies grundsätzlich zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft. Die Aberkennung unterbleibt nur dann, wenn die betroffene Person glaubhaft machen kann, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte (Art. 63 Abs. 1<sup>bis</sup> AsylG). Besteht hingegen ein Reiseverbot in einen Drittstaat und reist ein anerkannter Flüchtling ohne Bewilligung in einen solchen Staat, soll ihm das Asyl widerrufen werden (Art. 63 Abs. 2 Bst. b AsylG; vgl. auch Kommentar zu Art. 59d, *Exkurs: Reisen von anerkannten Flüchtlingen mit Asyl oder einer vorläufigen Aufnahme*).

#### *Zu Absatz 5*

Aus Gründen der Vollständigkeit soll der Wortlaut der Regelung angepasst werden, indem neu nicht nur die Zumutbarkeit der Rückkehr in den Herkunftsstaat, sondern auch die Zumutbarkeit der Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat geprüft werden soll.

### *Artikel 85 Absätze 3, 4, 7 – 8*

Die Absätze 3 und 4 sowie 7 bis 8 sollen neu in separaten Artikeln geregelt werden (vgl. Art. 85b E-AIG: Kantonswechsel und 85c E-AIG: Familiennachzug).

Die im geltenden Absatz 4 vorgesehene Überprüfungsbeschränkung soll aufgehoben werden, da mit dem vorgeschlagenen neuen Anspruch auf den Kantonswechsel unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. Art. 85b E-AIG) kein Anlass mehr besteht, wie bisher die verfassungsmässigen Ansprüche auf rechtliches Gehör und auf ein gerichtliches Verfahren einzuschränken. Die Verfügung des SEM über den Kantonswechsel soll daher neu beim BVGer angefochten werden können (Art. 31 des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005<sup>18</sup> über das Bundesverwaltungsgericht; VGG). Beschwerde können die betroffenen Personen sowie die Kantone erheben.

### *Artikel 85a Absätze 1, 2 und 3<sup>bis</sup>*

#### *Zu den Absätzen 1 und 2*

In diesen Absätzen wird präzisiert, dass es sich hier um eine unselbstständige Erwerbstätigkeit handelt. Zur selbstständigen Erwerbstätigkeit siehe Absatz 3<sup>bis</sup>.

#### *Zu Absatz 3<sup>bis</sup>*

Es soll auf Gesetzesstufe präzisiert werden, dass die Meldepflicht auch bei einer selbstständigen Erwerbstätigkeit gilt. Eine entsprechende Regelung besteht bereits auf Verordnungsstufe (Art. 65 Abs. 3 VZAE). Der Begriff «Erwerbstätigkeit» umfasst generell selbstständige oder unselbstständige Tätigkeiten (Art. 11 Abs. 2 AIG).

### *Artikel 85b Kantonswechsel*

Da vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge seit dem 1. Januar 2019 in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können und diese nur noch gemeldet werden muss (Art. 85a AIG; Abschaffung des früheren Bewilligungsverfahrens), ist die heutige restriktive Regelung des Kantonswechsels (Ziff. 1.1.1.3) in der Praxis zu einer grösseren Hürde geworden. Neu soll daher auf Gesetzesstufe gemäss der Motion der SPK-S (Ziff. 1.1.1.2) ein Anspruch auf Kantonswechsel zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit in bestimmten Fällen geschaffen werden. Die bestehenden Gründe für einen Kantonswechsel, nämlich die Wahrung der Einheit der Familie und eine schwerwiegende Gefährdung der vorläufig aufgenommenen Person oder anderer Personen, sollen beibehalten werden (Art. 85 Abs. 3 AIG i.V.m. Art. 21 VVWAL und Art. 22 Abs. 2 AsylV 1).

Bereits nach geltendem Recht entscheidet das SEM nach Anhörung der Kantone abschliessend über den Kantonswechsel (Art. 85 Abs. 3 AIG). In diesem Zusammenhang soll auch geprüft werden, ob der Kantonswechsel bei einer Erwerbstätigkeit in einem anderen Kanton ohne Gesetzesanpassung durch eine entsprechende Verordnungsänderung schon früher erleichtert werden könnte. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die betroffenen Personen bei einer solchen Lösung wie bisher keinen Anspruch auf einen Kantonswechsel hätten und die Kantone weiterhin durch das SEM angehört werden müssten. Zudem würde den betroffenen Personen grundsätzlich keine Beschwerdemöglichkeit bei einer Verweigerung des Kantonswechsels zur Verfügung stehen (Art. 85 Abs. 4 AIG, Ausnahme: Verletzung der Einheit der Familie).

#### *Zu Absatz 1*

Dieser Absatz entspricht im Grundsatz der heute geltenden Regelung von Artikel 85 Absatz 3 AIG, wonach ein Gesuch um Kantonswechsel beim SEM einzureichen ist. Die bisher vorgesehene Anhörung der betroffenen Kantone ist mit dem vorgeschlagenen Anspruch auf den Kantonswechsel nicht mehr erforderlich und soll daher gestrichen werden.

#### *Zu Absatz 2*

Die bestehenden Gründe für einen Kantonswechsel, nämlich die Wahrung der Einheit der Familie und eine schwerwiegende Gefährdung der vorläufig aufgenommenen Person oder anderer Personen, sollen beibehalten werden (vgl. Art. 85 Abs. 3 AIG sowie Art. 21 VVWAL i.V. m. Art. 22 Abs. 2 AsylV 1). Eine schwerwiegende Gefährdung liegt gemäss der Praxis des SEM bei einer aussergewöhnlichen medizinischen Situation vor, die beispielsweise den raschen Zugriff auf spezifische ärztliche Angebote erfordert, die im bisherigen Wohnsitzkanton nicht zur Verfügung stehen. In der

<sup>18</sup> SR 173.32

Praxis wird ein Kantonswechsel jedoch nur in seltenen Fällen mit einer solchen Situation begründet. Neu soll präzisiert werden, dass hier eine schwerwiegende Gefährdung *der Gesundheit* vorliegen muss.

#### Zu Absatz 3

Die Regelung für den Kantonswechsel in Artikel 22 AsylV 1 wurde ursprünglich für Asylsuchende geschaffen (BBl 1996 II 54 f), sie findet aber durch einen Verweis in der VVWAL auch Anwendung für vorläufig Aufgenommene. Da sich die Situation von Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit und die Anforderungen an die Integration unterscheiden, sollen auch unterschiedliche Voraussetzungen für einen Kantonswechsel gelten. Neu soll der Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen auf Gesetzesstufe geregelt werden. Im Hinblick auf die berufliche Integration soll ein Anspruch auf den Kantonswechsel geschaffen werden, wenn die betroffene Person ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig ist. Voraussetzung dafür ist, dass:

- die Person weder für sich noch ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen bezieht;
- ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist oder das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht, und
- keine Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der inneren und äusseren Sicherheit vorliegen, die zu einer Verweigerung der vorläufigen Aufnahme führen (Abs. 4).

Nicht zumutbar ist insbesondere ein sehr langer Arbeitsweg oder ein Arbeitsweg, der mit den öffentlichen Verkehrsmitteln nicht oder nur sehr schwer zu bewältigen ist. Zudem kann aufgrund von Nacht- oder Schichtarbeit sowie unregelmässiger oder langer Arbeitszeiten ein regelmässiges Pendeln zwischen dem Wohn- und Arbeitsort unzumutbar sein. Die massgebenden Kriterien sollen auf Verordnungsstufe festgelegt werden.

Die zeitliche Voraussetzung einer mindestens seit 12 Monaten bestehenden Erwerbstätigkeit ergibt sich aus dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982<sup>19</sup> über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG), da nach mindestens 12 Monaten Beitragszeit innerhalb der letzten 2 Jahre (Rahmenfrist für die Beitragszeit) vor der Erstanmeldung ein Recht auf Arbeitslosenentschädigung besteht.

Beendet die vorläufig aufgenommene Person nach dem Kantonswechsel selbstverschuldet das Arbeitsverhältnis, können nach geltendem Recht Sozialhilfeleistungen gekürzt oder ganz entzogen werden (Art. 86 Abs. 1 AIG i.V. m. 83 Abs. 1 Bst. e AsylG).

Der Kantonswechsel ist auch möglich, wenn die vorläufig aufgenommene Person eine berufliche Grundbildung absolviert. Die berufliche Grundbildung ist im Berufsbildungsgesetz<sup>20</sup> (BBG) definiert. Sie schliesst an die obligatorische Schule oder eine gleichwertige Qualifikation an und dauert zwei bis vier Jahre (Art. 15 ff. BBG). Eine vorläufig aufgenommene Person, die über einen Lehrvertrag nach Artikel 14 BBG verfügt, kann somit auch einen Kantonswechsel beantragen, sofern die Voraussetzungen nach Buchstabe a und b erfüllt sind.

#### Zu Absatz 4

Bei allen drei anspruchsbegründenden Konstellationen gemäss Absatz 2 und 3 dürfen auch keine Gründe für eine Aufhebung der vorläufigen Aufnahme nach Artikel 83 Absatz 7 Buchstaben a oder b AIG vorliegen. Dies entspricht der Regelung beim Anspruch auf Kantonswechsel von Personen mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung (Art. 37 Abs. 2 und 3 AIG). Auch dort dürfen keine Widerrufsründe im Sinne einer Verurteilung zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe oder eines erheblichen oder wiederholten Verstosses oder einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder eine Gefährdung der inneren oder äusseren Sicherheit vorliegen.

#### Zu Absatz 5

Absatz 5 regelt den Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen *Flüchtlings*. Dieser richtet sich nach dem Anspruch auf Kantonswechsel von Personen mit Aufenthaltsbewilligung (Art. 37 Abs. 2 AIG). Somit besteht ein Anspruch auf Kantonswechsel, wenn die Person nicht arbeitslos ist und keine Widerrufsründe nach Artikel 62 Absatz 1 AIG vorliegen. Dies trägt den Anforderungen

<sup>19</sup> SR 837.0

<sup>20</sup> SR 412.10



der Flüchtlingskonvention (Art. 26 FK) Rechnung, wonach die Regelung für den Kantonswechsel für Flüchtlinge gleich sein muss wie die Regelung, die «unter den gleichen Umständen für Ausländer im Allgemeinen» gilt. In der Flüchtlingskonvention bedeutet der Ausdruck «unter den gleichen Umständen», dass eine Person alle Bedingungen (vor allem diejenigen über Dauer und Voraussetzungen von Aufenthalt und Niederlassung) zur Ausübung eines Rechts erfüllen muss, gleich wie wenn sie nicht Flüchtling wäre (Art. 6 FK). Damit wird auch ein Entscheid des BVGer (BVGE-2012/2) gesetzlich konkretisiert, der davon ausging, dass hier die Regelung des Kantonswechsels für Personen mit Niederlassungsbewilligung zur Anwendung kommen sollte. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die vorläufige Aufnahme von anerkannten Flüchtlingen näher beim Status der Aufenthaltsbewilligung als der Niederlassungsbewilligung liegt (siehe weitere Ausführungen Ziff. 1.1.1.3 und 1.2.1).

#### *Artikel 85c Familiennachzug*

Der Familiennachzug für vorläufig Aufgenommene ist heute in Artikel 85 Absätze 7–8 AIG geregelt. Aus systematischen Gründen und zur Verbesserung der Lesbarkeit sollen diese Absätze in einen neuen Artikel 85c E-AIG überführt werden. Der Inhalt dieser Bestimmungen ändert sich nicht. Die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge werden jedoch nicht mehr separat erwähnt, da für sie die gleichen Regeln für den Familiennachzug gelten.

#### *Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe h*

Das geltende AIG enthält bereits Strafbestimmungen für vorsätzliche oder fahrlässige Wiederhandlungen, welche mit Busse bestraft werden (Art. 120 AIG). Zu diesen Wiederhandlungen zählen z.B. Verletzungen der An- oder Abmeldepflichten sowie ein nicht bewilligter Stellen- oder Kantonswechsel (Art. 120 Abs. 1 Bst. a, b und c AIG). Neu soll auch eine unerlaubte Reise ins Ausland eine solche Wiederhandlung darstellen und mit Busse bestraft werden können.

Als unerlaubte Auslandsreisen sollen grundsätzlich alle Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat gelten. Ausgenommen hiervon sind Reisen, die zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr durch das SEM im Einzelfall ausnahmsweise vorgängig bewilligt worden sind (Art. 59d E-AIG). Zusätzlich sollen auch Reisen in andere Staaten als den Heimat- oder Herkunftsstaat, die nicht durch das SEM vorgängig bewilligt wurden, als unerlaubte Auslandsreisen gelten und mit Busse bestraft werden können (Art. 59e E-AIG). Die entsprechende Massnahme soll auf asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen Anwendung finden, unabhängig davon, ob bereits weitere Sanktionsmassnahmen angeordnet worden sind. So kann z.B. die vorläufige Aufnahme einer Person aufgrund einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat erlöschen (Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG) und die Person kann gleichzeitig mit einer Busse bestraft werden.

#### *Artikel 122d Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten und der Erteilung von Rückreisevisa*

Bei unerlaubten Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat soll das SEM auch die Möglichkeit haben, asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums für drei Jahre ab der Wiedereinreise in die Schweiz zu verweigern.

Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip angemessen Rechnung zu tragen, soll es jedoch im Ermessen des SEM liegen, im Einzelfall zu entscheiden, ob diese administrative Sanktionsmassnahme ergriffen werden soll.

#### *Artikel 126e Übergangsbestimmungen zur Änderung vom...*

##### *Zu Absatz 1*

Reicht eine asylsuchende, vorläufig aufgenommene oder schutzbedürftige Person vor dem Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen des AIG ein Gesuch zur Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums ein und ist das Gesuch noch hängig, soll das bisherige Recht anwendbar bleiben (Art. 59 AIG, Art. 4, 7 und 9 RDV). Wird ein entsprechendes Gesuch hingegen erst nach dem Inkrafttreten der vorgeschlagenen Änderungen des AIG eingereicht, sollen die neuen Regelungen nach den Artikeln 59, 59d und 59e E-AIG Anwendung finden.

### *Zu Absatz 2*

Die neuen Sanktionsmassnahmen für unerlaubte Reisen ins Ausland (Art. 84 Abs. 4 i.V.m. Art. 83 Abs. 9<sup>bis</sup> und 9<sup>ter</sup>, 120 Abs. 1 Bst. h und Art. 122d E-AIG, Art. 79 Bst. e E-AsylG) sollen aus Gründen der Rechtssicherheit und wegen des Rückwirkungsverbots von neuen Strafbestimmungen nur für Reisen, die nach dem Inkrafttreten der vorliegenden Änderungen des AIG getätigt wurden, anwendbar sein.

## **2.2 Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG)**

### *Artikel 61 Absatz 1*

Neu soll auf Gesetzesstufe konkretisiert werden, dass es sich bei der Erwerbstätigkeit, die die betroffenen Personen ausüben können, um eine unselbstständige Erwerbstätigkeit handelt.

### *Artikel 79 Buchstabe e*

Bereits nach geltendem Recht erlischt der vorübergehende Schutz, wenn die schutzbedürftige Person den Mittelpunkt ihrer Lebensverhältnisse ins Ausland verlegt hat, auf den vorübergehenden Schutz verzichtet, eine Niederlassungsbewilligung erhalten hat oder mit einer rechtskräftigen Landesverweisung belegt ist (Art. 79 AsylG). Damit das grundsätzliche Reiseverbot für schutzbedürftige Personen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat tatsächlich durchgesetzt werden kann (Art. 59d E-AIG), soll der vorübergehende Schutz neu auch dann erlöschen, wenn eine schutzbedürftige Person in deren Heimat- oder Herkunftsstaat gereist ist. Diese Regelung entspricht derjenigen für vorläufig aufgenommene Personen (Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG). Der vorübergehende Schutz erlischt dann nicht, wenn die Reise ausnahmsweise zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr vorgängig durch das SEM bewilligt wurde (Art. 59d E-AIG). Dies gilt auch dann, wenn die betroffene Person glaubhaft machen kann, dass die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund eines Zwangs erfolgte. Ein solcher Zwang kann beispielsweise beim Besuch der schwer erkrankten Eltern gegeben sein.

## **3 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **3.1 Umsetzung der Motion SPK-S**

#### **3.1.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund**

Die Gesuche für einen Kantonswechsel von vorläufig Aufgenommenen nach den vorgeschlagenen neuen Bestimmungen sollen wie bisher vom SEM behandelt werden. Zusätzliche finanzielle Mittel sind dafür nicht erforderlich. Es ist jedoch mit einem gewissen zusätzlichen Aufwand aufgrund der neu geschaffenen erweiterten Beschwerdemöglichkeit bei Entscheiden über den Kantonswechsel zu rechnen. Die Zahl der möglichen Beschwerden an das BVGer ist nicht abschätzbar.

Durch den Abbau der Hürden bei der Arbeitsmarktintegration durch eine Erleichterung des Kantonswechsels von vorläufig Aufgenommenen soll die Sozialhilfeabhängigkeit dieser Personengruppe vermindert werden. Dies wirkt sich bei einem Aufenthalt in den ersten sieben Jahren auf die pauschalen Abgeltungen der Kantone durch den Bund aus. Wird eine Person erst nach sieben Jahren Aufenthalt in der Schweiz in den Arbeitsmarkt integriert und kann sie sich dadurch von der Sozialhilfe lösen, führt dies zu weniger Ausgaben bei den Kantonen und Gemeinden.

#### **3.1.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund**

Die Gesuche um Kantonswechsel sollen wie bisher vom SEM behandelt werden. Zusätzliches Personal ist wegen der geänderten Voraussetzungen nicht erforderlich. Die neue Beschwerdemöglichkeit im Rahmen des Kantonswechsels beim BVGer könnte zu einem gewissen zusätzlichen Personalaufwand beim BVGer führen. Die Zahl der möglichen Beschwerden an das BVGer ist jedoch nicht abschätzbar.

#### **3.1.3 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone**

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone. Durch die Erleichterung des Kantonswechsels von vorläufig Aufgenommenen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sinken die Sozialhilfekosten auch für die Kantone. Das Ausmass

kann jedoch nicht beziffert werden. Mit dem Kantonswechsel könnte ein Bezug von Sozialhilfe im neuen Kanton verbunden sein, wenn die Erwerbstätigkeit nicht nachhaltig ist. Allerdings sieht die vorgeschlagene Änderung vor, dass in diesen Fällen zunächst die Arbeitslosenversicherung greift, da die betroffenen Personen die dafür erforderlichen Versicherungsbeiträge geleistet haben. Insgesamt ergibt sich daraus kein Mehraufwand für die Kantone.

## **3.2 Umsetzung der Motion Pfister**

### **3.2.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund**

Im Rahmen der Umsetzung der Motion Pfister soll im AIG eine neue Regelung vorgesehen werden, wonach für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen Reisen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt sind. Das SEM soll vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen eine solche Reisen nur im Einzelfall bewilligen können, wenn dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr notwendig ist (Art. 59d E-AIG). Auch Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat sollen grundsätzlich untersagt werden. Der Bundesrat soll jedoch festlegen, unter welchen eingeschränkten Voraussetzungen im Einzelfall aus besonderen persönlichen Gründen eine solche Reise für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen ausnahmsweise dennoch bewilligt werden kann. Asylsuchenden Personen kann eine solche Reise nur bewilligt werden, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens effektiv notwendig ist z.B. zur Beschaffung von heimatlichen Reisepapieren (Art. 59e E-AIG). Werden solche Reisen durch das SEM genehmigt, erhalten die betroffenen Personen ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum.

Das SEM entscheidet bereits heute basierend auf den von den kantonalen Ausländerbehörden zugestellten Gesuchsunterlagen über die Erteilung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums und stellt die entsprechenden Dokumente aus (Art. 14 und 15 RDV). Diese Abläufe sollen auch mit den vorgeschlagenen Änderungen beibehalten werden (Art. 59, 59d, 59e E-AIG). Da es sich demnach um einen bereits bestehenden Prozess handelt, ist nicht davon auszugehen, dass die Gesuchszahlen ansteigen werden, sondern aufgrund der restriktiveren Regelungen eher zurückgehen dürften. Folglich kann davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagene Neuregelung keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf den Bund haben wird und daher voraussichtlich kostenneutral umgesetzt werden kann.

Auch die Verankerung der Vorschriften zur Ausstellung von Rückreisevisa auf Gesetzesstufe (Art. 59 E-AIG) haben keine finanziellen oder personellen Auswirkungen, da es sich hierbei um geltendes Recht handelt.

Werden Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen anderen Staat unerlaubt unternommen, sollen Sanktionsmassnahmen vorgesehen werden (Art. 83 Abs. 9<sup>bis</sup> und 9<sup>ter</sup>, 84 Abs. 4 Bst. c und d, 120 Abs. 1 Bst. h und 122d E-AIG, Art. 79 Bst. e E-AsylG). Auch diese Massnahmen können voraussichtlich kostenneutral umgesetzt werden. So haben weder das Nichtverfügen einer vorläufigen Aufnahme (Art. 83 Abs. 9<sup>bis</sup> und 9<sup>ter</sup> E-AIG) noch die Verweigerung der Ausstellung von neuen Reisedokumenten und Rückreisevisa (Art. 122d E-AIG) personelle oder finanzielle Auswirkungen auf den Bund. Auch das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder bei einem unerlaubten Aufenthalt von mehr als zwei Monaten in einem anderen Staat (Art. 84 Abs. 4 Bst. c und d E-AIG) wird voraussichtlich kostenneutral durch den Bund umgesetzt werden können. Dies ergibt sich daraus, dass bereits heute ein nicht bewilligter Auslandaufenthalt von mehr als zwei Monaten zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme führt (Art. 84 Abs. 4 AIG). Dasselbe gilt auch für das Erlöschen des vorübergehenden Schutzes bei einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 79 Bst. e E-AsylG). Bereits nach geltendem Recht kann der vorübergehende Schutz erlöschen. So beispielsweise, wenn gegenüber einer Person eine Landesverweisung verfügt wurde (Art. 79 Bst. d AsylG).

### **3.2.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone**

Bereits nach geltendem Recht müssen asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen zur Einreichung eines Gesuchs für eine Reise ins Ausland persönlich bei der zuständigen kantonalen Ausländerbehörde vorsprechen. Die kantonale Ausländerbehörde leitet das Gesuch sowie allfällige Gesuchsunterlagen an das SEM weiter. Diese Abläufe sollen auch mit den vorgeschlagenen Änderungen beibehalten werden (Art. 59, 59d, 59e E-AIG). Da es sich demnach um einen bereits bestehenden Prozess handelt, ist nicht davon auszugehen, dass die Gesuchs-

zahlen ansteigen werden. Folglich kann davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagene Neuregelung keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone haben wird und daher voraussichtlich kostenneutral umgesetzt werden kann.

Zudem wird die Schaffung einer neuen Strafbestimmung (Busse) bei einer unerlaubten Auslandsreise vorgeschlagen (Art. 120 Abs. 1 Bst. h E-AIG). Es ist davon auszugehen, dass die Anwendung dieses neuen Straftatbestandes für die Kantone nicht zu nennenswerten finanziellen oder personellen Auswirkungen führen wird.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates**

### **4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>21</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 (Botschaft Legislaturplanung 2015-2019) noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016<sup>22</sup> über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Der Bundesrat wurde jedoch im Rahmen der Motion der SPK-S (Ziff. 1.1.1) beauftragt, einen Gesetzesentwurf mit punktuellen Anpassungen vorzulegen, um die höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration für Personen zu beseitigen, die längerfristig in der Schweiz bleiben. Gleichzeitig mit der Motion der SPK-S soll auch die Motion Pfister (Ziff. 1.1.2) umgesetzt werden. Diese verlangt, dass die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen sind, dass für vorläufig Aufgenommene, analog zu den anerkannten Flüchtlingen, Reisen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat generell untersagt sind.

### **4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates**

Zu den Strategien des Bundesrates gehört auch die «Nachhaltige Entwicklung» (vgl. Botschaft Legislaturplanung 2015-2019). Mittelfristiges Ziel dieser Strategie ist insbesondere die soziale Sicherheit und damit die Gewährung des notwendigen Schutzes an schutzbedürftige Personen und deren rasche Integration (Ziel 7.4). Durch die im Rahmen der Motion der SPK-S verlangten gesetzlichen Anpassungen zur Beseitigung der höchsten Hürden für die Arbeitsmarktintegration für Personen, die längerfristig in der Schweiz bleiben, kann dieses Ziel unterstützt werden.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungsmässigkeit**

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des AIG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV, der dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl gibt. Der Gesetzesentwurf ist mit der Verfassung vereinbar.

### **5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

#### **5.2.1 Umsetzung Motion der SPK-S**

Die Änderungen zur Umsetzung der Motion der SPK-S sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

#### **5.2.2 Umsetzung der Motion Pfister**

Die Änderungen zur Umsetzung der Motion Pfister sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen haben im Gegensatz zu anerkannten Flüchtlingen keinen Anspruch auf die Ausstellung von Reisedokumenten oder Rückreisevisa aufgrund völkerrechtlicher Verträge (vgl. Art. 28 FK). Demnach liegt es im Ermessen der einzelnen Staaten, zu entscheiden, ob den betroffenen Personen Reisen ins Ausland bewilligt werden oder nicht.

<sup>21</sup> BBI 2016 1105

<sup>22</sup> BBI 2016 5183

Um dem Verhältnismässigkeitsprinzip angemessen Rechnung tragen zu können, soll eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nicht zum Erlöschen der vorläufigen Aufnahme bzw. des vorübergehenden Schutzes führen, wenn die betroffene Person glaubhaft machen kann, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte (Art. 84 Abs. 4 Bst. c E-AIG sowie Art. 79 Bst. e E-AsylG). Damit kann auch den Vorgaben der Konvention vom 4. November 1950<sup>23</sup> zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und anderen internationalen Übereinkommen entsprochen werden.

## **5.3 Verhältnis zum europäischen Recht**

### **5.3.1 Umsetzung der Motion SPK-S**

Diese Vorlage steht namentlich in Einklang mit Artikel 26 der Richtlinie 2011/95/EU<sup>24</sup> (nachstehend: Qualifikationsrichtlinie; für die Schweiz nicht verbindlich), wonach die Mitgliedstaaten Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt worden ist, unmittelbar nach Zuerkennung des Schutzes die Aufnahme einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit gestatten. Die Mitgliedstaaten müssen zudem diesen Personen den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit erleichtern (Abs. 3). Der vorgeschlagene Anspruch auf einen Kantonswechsel unter gewissen Voraussetzungen entspricht direkt dieser Anforderung und soll eine bessere Integration von schutzbedürftigen Personen ermöglichen (vgl. Ziff. 1.2.1). Damit soll die Integration der betroffenen Personen insbesondere in den Arbeitsmarkt verbessert werden (vgl. Ziff. 1.2.1).

### **5.3.2 Umsetzung der Motion Pfister**

Die neue Regelung, wonach für asylsuchende und schutzbedürftige Personen Reisen in den Herkunftsstaat grundsätzlich untersagt sind, wird im Gesetz verankert. Dies erhöht die Rechtssicherheit. Diese Regelung steht in Einklang mit dem europäischen Recht.

Das Erlöschen des vorübergehenden Schutzes bzw. der vorläufigen Aufnahme bei einer nicht bewilligten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat hat zur Folge, dass die betreffende Person sich während drei Jahren «ohne Status» in der Schweiz aufhält und nur Nothilfe erhält. Dies entspricht der Qualifikationsrichtlinie (Art. 29 Abs. 2), wonach die Sozialhilfe für Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist, auf Kernleistungen beschränkt werden kann, wenn diese im gleichen Umfang und unter denselben Voraussetzungen wie für Staatsangehörige der Mitgliedstaaten gewährt werden. Zudem kommt es nur dann zum Erlöschen des vorübergehenden Schutzes bzw. der vorläufigen Aufnahme, wenn die betroffene Person nicht glaubhaft machen kann, dass die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund eines Zwangs erfolgt ist.

Das SEM kann die Ausstellung von Reisedokumenten verweigern, wenn asylsuchende, schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen ohne Bewilligung in einen Drittstaat reisen. Artikel 25 Absatz 2 der Qualifikationsrichtlinie sieht vor, dass Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde, Reisedokumente ausgestellt werden, wenn keine zwingenden Gründe der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen. Da die Qualifikationsrichtlinie für die Schweiz nicht verbindlich ist, ist die vorgeschlagene Regelung, als zulässig zu erachten und eine Angleichung an die Qualifikationsrichtlinie ist nicht notwendig.

<sup>23</sup> SR 0.101

<sup>24</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.