



Erlacherhof, Junkerngasse 47
Postfach 3000 Bern 8

Telefon 031 321 62 16
stadtkanzlei@bern.ch
www.bern.ch

Schweizerischer Städteverband
Frau Renate Amstutz
Monbijoustrasse 8
Postfach
3001 Bern

Bern, 6. November 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; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Amstutz

Mit Schreiben vom 2. September 2019 haben Sie zur Stellungnahme eingeladen. Gerne lässt der Gemeinderat Ihnen seine Hinweise bezüglich der geplanten Gesetzesänderungen zukommen. Sie finden diese nachfolgend unterhalb des jeweiligen Gesetzesartikels.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG)

(Entwurf Änderungen betreffend Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme)

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

Art. 59 Ausstellung von Reisedokumenten und von Rückreisevisa

⁴ Ein Reisedokument kann zudem den folgenden schriftlosen Ausländerinnen und Ausländern ausgestellt werden:

- a. einer Person mit Aufenthaltsbewilligung oder mit einer durch das EDA erteilten Legitimationskarte;
- b. einer asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person, wenn dieser ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 59d Absatz 2 oder in einen anderen Staat nach Artikel 59e Absatz 2 oder 3 bewilligt wird;

- c. *einer asylsuchenden Person oder einer rechtskräftig abgewiesenen asylsuchenden Person zur Vorbereitung ihrer Ausreise aus der Schweiz oder zur definitiven Ausreise.*

⁵ *Das SEM kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person eine Bewilligung zur Wiedereinreise (Rückreisevisum) erteilen, wenn:*

- a. *sie ein gültiges und von der Schweiz anerkanntes Reisedokument ihres Heimat- oder Herkunftsstaates besitzt; und*
- b. *ihr ausnahmsweise eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 59d Absatz 2 oder eine Reise in einen anderen Staat nach Artikel 59e Absatz 3 bewilligt wird.*

⁶ *Der Bundesrat legt die Modalitäten für die Ausstellung von Reisedokumenten und für die Erteilung von Rückreisevisa fest.*

Hinweise der Stadt Bern

Neu sollen die Gründe zur Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa im AIG (und nicht mehr wie bisher in der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen RDV) geregelt werden.

Die vorgeschlagenen Einschränkungen der Konstellationen, in denen ein Reiseersatzdokument und ein Rückreisevisum erteilt werden kann, korrespondieren mit den Verschärfungen bezüglich der Reiseverbote (siehe unten).

Da die vorgeschlagene Verschärfung der Reiseverbote als unnötige, unverhältnismässige Einschränkung von humanitär begründeter Mobilität klar abzulehnen ist, erübrigen sich auch die damit verbundenen zusätzlichen Einschränkungen zur Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa.

Art. 59d Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat

¹ *Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt.*

² *Das SEM kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat bewilligen, wenn dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise notwendig ist. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen.*

³ *Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt Artikel 59c.*

Hinweise der Stadt Bern

Neu soll ein grundsätzliches Verbot für Heimatreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene im Gesetz festgeschrieben werden. Vorläufig Aufgenommene sollen

Heimatreisen nur noch bewilligt werden können, wenn dies zur Vorbereitung der selbständigen und definitiven Ausreise notwendig ist.

Bereits heute wird eine Reise ins Heimatland nur in Ausnahmefällen bewilligt, insbesondere bei schwerer Krankheit oder Tod von Familienangehörigen oder zur Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchstpersönlichen Angelegenheiten.

Bereits heute wird eine vorläufige Aufnahme aufgehoben, wenn kein Schutzbedarf mehr besteht – etwa wenn es einer Person wieder zumutbar ist, in ihr Heimat-/Herkunftsland zurückzukehren. Zudem erlischt eine vorläufige Aufnahme bei einem nicht bewilligten Auslandsaufenthalt von mehr als zwei Monaten sowie bei einer definitiven Ausreise, wovon auch eine Heimatreise ohne Rückreisevisum fällt.

Angesichts der bereits heute sehr restriktiven Regelung besteht kein Handlungsbedarf für weitere Verschärfungen.

Art. 59e Reiseverbot für asylsuchende sowie vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen für Reisen in andere Staaten

¹ *Asylsuchenden sowie vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen ist die Reise in einen Staat, der nicht ihr Heimat- oder Herkunftsstaat ist, untersagt.*

² *Das SEM kann einer asylsuchenden Person ausnahmsweise eine Reise nach Absatz 1 bewilligen, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist.*

³ *Es kann einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person ausnahmsweise eine Reise nach Absatz 1 bewilligen, wenn besondere persönliche Gründe vorliegen. Der Bundesrat regelt die Voraussetzungen. Hat jedoch das SEM ein Reiseverbot nach Artikel 59c Absatz 1 zweiter Satz vorgesehen, so kann es einer vorläufig aufgenommenen oder schutzbedürftigen Person eine Reise nach Absatz 1 nur bewilligen, wenn dafür wichtige Gründe vorliegen (Art. 59c Abs. 2).*

⁴ *Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt Artikel 59c.*

Hinweise der Stadt Bern

Der Bundesrat schlägt ein generelles Reiseverbot für vorläufig Aufgenommene – also auch in Bezug auf Drittstaaten nicht nur ins Heimatland – vor. Es ist nicht ersichtlich, warum der Bundesrat ein solches Reiseverbot, welches er in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge selber für nicht zielführend und durchführbar hält, nun für vorläufig Aufgenommene einführen möchte. Dies geht zudem weit über die Anliegen der Motion Pfister hinaus.

Konkret würde dies bedeuten, dass Bürgerkriegsflüchtlinge aus Syrien ihre Angehörigen im umliegenden Ausland niemals besuchen könnten und ihre Kinder bei Schulreisen

oder beispielsweise auch bei einem Trainingslager eines Sportvereins ausserhalb der Schweiz nicht dabei sein könnten.

Schon die bereits bestehenden massiven Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von vorläufig Aufgenommenen tragen den Grundrechten und den persönlichen und sozialen Bedürfnissen der betroffenen Personen kaum Rechnung.

Bei vorläufig Aufgenommenen handelt es sich um Personen, die meist langfristig in der Schweiz leben, und deren Integration in der Schweiz verstärkt gefördert werden soll. Auch zur heute von der Integrationsagenda Schweiz anvisierten Normalisierung ihrer Situation stehen diese verschärften Reiseverbote in eklatantem Widerspruch und sind besonders störend.

Diese Verschärfung ist unbedingt abzulehnen. Zudem ist das Gesetz und die Verordnung so auszugestalten, dass die vorläufig aufgenommenen Personen in das Grenzgebiet beziehungsweise in die Nachbarstaaten der Schweiz ohne administrative Hürden reisen können.

Art. 83 Abs. 9bis und 9ter

9bis Ist eine vorläufige Aufnahme aufgrund einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat nach Artikel 84 Absatz 4 Buchstabe c erloschen, so kann während drei Jahren keine neue vorläufige Aufnahme verfügt werden.

9ter Reisen asylsuchende oder schutzbedürftige Personen unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat, so kann ab der Wiedereinreise in die Schweiz während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden.

Hinweise der Stadt Bern

Wenn eine unerlaubte Heimatreise als Indiz dafür gesehen wird, dass keine Gefährdung mehr vorliegt, kann das SEM bereits nach geltendem Recht die vorläufige Aufnahme im Einzelfall überprüfen und, wenn die Voraussetzungen nicht mehr gegeben sind, aufheben.

Wenn hingegen nach wie vor eine Gefährdung vorliegt, kann die Wegweisung nach wie vor nicht vollzogen werden. Wenn trotzdem während drei Jahren keine vorläufige Aufnahme verfügt werden kann, landen diese eigentlich schutzberechtigten Personen in der Nothilfe.

Diese mehrjährige Prekarisierung von ehemaligen vorläufigen Aufgenommenen ist eine unnötige, unverhältnismässige Belastung nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für das Gemeinwesen, in denen sich die so Sanktionierten aufhalten.

Art. 84 Abs. 4, 4bis und 5

4 Die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn die vorläufig aufgenommene Person:

- a. in einem anderen Staat ein Asylgesuch einreicht;*

- b. *in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung erhält oder in einem anderen Staat aufenthaltsberechtigt wird;*
- c. *unerlaubt in den Heimat- oder Herkunftsstaat reist, es sei denn, die Person macht glaubhaft, dass die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte;*
- d. *sich länger als zwei Monate unerlaubt in einem anderen Staat als dem Heimat- oder Herkunftsstaat aufhält; oder*
- e. *sich abmeldet und ausreist.*

^{4bis} *Absatz 4 Buchstaben c und d gilt nicht für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge.*

Hinweise der Stadt Bern

Die vorläufige Aufnahme soll nicht erlöschen, wenn die Person glaubhaft machen kann, dass sie aufgrund eines Zwangs in den Heimat-/Herkunftsstaat reiste. Dies kann zum Beispiel der Besuch von schwer erkrankten Eltern sein.

Solche Ausnahmen sollten klar geregelt werden, das heisst der Begriff des Zwangs müsste hier präzisiert werden. Besser noch würden statt der anerkannten Zwänge die entsprechenden Bewilligungsgründe für eine Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat genannt.

85a Erwerbstätigkeit

¹ *Vorläufig aufgenommene Personen können in der ganzen Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit müssen die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden (Art. 22). Für vorläufig aufgenommene Flüchtlinge gilt Artikel 61 AsylG2.*

² *Die Aufnahme und die Beendigung der unselbstständigen Erwerbstätigkeit sowie ein Stellenwechsel müssen vom Arbeitgeber vorgängig der vom Kanton bezeichneten, für den Arbeitsort zuständigen Behörde gemeldet werden. Die Meldung muss insbesondere folgende Angaben enthalten:*

- a. *die Identität und den Lohn der erwerbstätigen Person;*
- b. *die ausgeübte Tätigkeit;*
- c. *den Arbeitsort.*

^{3bis} *Bei selbstständiger Erwerbstätigkeit muss die Meldung durch die betreffende Person erfolgen. Die Meldung muss insbesondere die Angaben nach Absatz 2 enthalten.*

Hinweise der Stadt Bern

Die Regelungen zur unselbstständigen Erwerbstätigkeit in Absatz 1 und 2 entsprechen dem geltenden Recht. Neu ist das Erwähnen der selbstständigen Erwerbstätigkeit. Diese Ausweitung der möglichen Erwerbsformen ist sehr zu begrüssen.

85b Kantonswechsel

¹ *Wollen vorläufig aufgenommene Personen ihren Wohnort in einen anderen Kanton verlegen, so müssen sie beim SEM ein Gesuch um einen Kantonswechsel einreichen.*

² *Der Kantonswechsel wird bewilligt:*

- a. zum Schutz der Einheit der Familie; oder*
- b. bei einer schwerwiegenden Gefährdung der Gesundheit der vorläufig aufgenommenen Person oder anderer Personen.*

³ *Übt eine vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Kanton eine unbefristete Erwerbstätigkeit aus oder absolviert sie eine berufliche Grundbildung, so wird ihr der Kantonswechsel in diesen Kanton zudem bewilligt, wenn:*

- a. sie weder für sich noch für ihre Familienangehörigen Sozialhilfeleistungen bezieht; und*
- b. das Arbeitsverhältnis seit mindestens 12 Monaten besteht oder ein Verbleib im Wohnkanton aufgrund des Arbeitsweges oder der Arbeitszeiten nicht zumutbar ist.*

⁴ *Der Kantonswechsel nach den Absätzen 2 und 3 wird nicht bewilligt, wenn Gründe nach Artikel 83 Absatz 7 Buchstabe a oder b vorliegen.¹*

⁵ *Der Kantonswechsel von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen richtet sich nach Artikel 37 Absatz 2.²*

Hinweise der Stadt Bern

Zu begrüssen ist die neu positive Formulierung der Ansprüche auf einen Kantonswechsel. Mit den entsprechenden Voraussetzungen wird ein Kantonswechsel für vorläufig Aufgenommene selber und direkt planbar.

Die Erleichterungen des Kantonswechsels für erwerbstätige vorläufig Aufgenommene bedeuten den Abbau einer Hürde beim Zugang zum Arbeitsmarkt und sind ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Allerdings scheint die absolute Voraussetzung der vollständigen Sozialhilfeunabhängigkeit aus integrationspolitischer Perspektive kontraproduktiv: Sollte sich die realistische Chance abzeichnen, durch die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in einem anderen Kanton und einem entsprechenden Kantonswechsel wirtschaftlich selbständig zu werden, sollte dieser ebenfalls möglich sein.

¹ Art. 83

⁷ Die vorläufige Aufnahme nach den Absätzen 2 und 4 wird nicht verfügt, wenn die weg- oder ausgewiesene Person:

- a. zu einer längerfristigen Freiheitsstrafe im In- oder Ausland verurteilt wurde oder wenn gegen sie eine strafrechtliche Massnahme im Sinne der Artikel 59-61 oder 64 StGB4 angeordnet wurde;*
- b. erheblich oder wiederholt gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet oder die innere oder die äussere Sicherheit gefährdet*

² Art. 37

² Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung haben Anspruch auf den Kantonswechsel, wenn sie nicht arbeitslos sind und keine Widerrufungsgründe nach Artikel 62 Absatz 1 vorliegen.

Art. 120 Abs. 1 Bst. h

¹ Mit Busse wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig:
h. unerlaubt ins Ausland reist (Art. 59d und 59e).

Hinweise der Stadt Bern

Bereits nach geltendem Recht können Personen sanktioniert werden, die ohne Bewilligung in die Schweiz einreisen. Dies trifft auf Personen zu, welche die Schweiz ohne Rückreisevisum (also unerlaubt) verlassen und dann wieder einreisen.

Belassen der Bezeichnung «vorläufige Aufnahme»

Die Stadt unterstützt das Belassen der Bezeichnung «vorläufige Aufnahme», da keine einfachere, verständlichere und abgrenzbarere Terminologie gefunden werden konnte, welche die bestehenden Missverständnisse beseitigen würde.

Besten Dank für die Berücksichtigung der Hinweise und Anliegen.

Freundliche Grüsse



Alec von Graffenried
Stadtpräsident



Dr. Jürg Wichtermann
Stadtschreiber