



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2021 • Zehnte Sitzung • 17.03.21 • 08h15 • 20.063  
Conseil des Etats • Session de printemps 2021 • Dixième séance • 17.03.21 • 08h15 • 20.063



20.063

### Ausländer- und Integrationsgesetz. Änderung

#### Loi sur les étrangers et l'intégration. Modification

Zweitrat – Deuxième Conseil

##### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.03.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 15.06.21 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.09.21 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

*Antrag der Mehrheit*  
Eintreten

*Antrag der Minderheit*  
(Mazzone, Minder, Zopfi)  
Nichteintreten

*Proposition de la majorité*  
Entrer en matière

*Proposition de la minorité*  
(Mazzone, Minder, Zopfi)  
Ne pas entrer en matière

**Caroni** Andrea (RL, AR), für die Kommission: Mit vorliegendem Geschäft will der Bundesrat zwei Motionen umsetzen, die das Parlament zwischen 2017 und 2018 angenommen hat: Das eine war die Motion 18.3002 unserer SPK, "Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme", das andere die Motion Pfister Gerhard 15.3953, "Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene".

AB 2021 S 288 / BO 2021 E 288

Auf Antrag seiner Kommission ist der Nationalrat im letzten Dezember mit 117 zu 72 Stimmen nicht auf die Vorlage eingetreten. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen dagegen mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen Eintreten; die Detailberatung haben wir noch nicht durchgeführt.

Gerne skizziere ich Ihnen kurz die beiden Elemente, die in der Vorlage sind; sie haben keinen inneren Zusammenhang, ausser dass sie beide die vorläufige Aufnahme und damit rund 50 000 Menschen in diesem Land betreffen.

Das erste Element war in Ihrer Kommission das unbestrittenere, es setzt die Motion Ihrer SPK mittels punktueller Verbesserung des Status der vorläufigen Aufnahme um. Die Crux des Status ist wohlbekannt: Vorläufig Aufgenommene haben zum einen keinen Aufenthaltstitel und müssten das Land eigentlich umgehend verlassen, zum andern ist der Vollzug der Ausreise nicht möglich oder nicht zulässig, weshalb sie dann doch und oft sogar sehr lange oder für immer bleiben. Damit gerät die Politik in das Dilemma, ob sie diese Person "ja nicht" oder umgekehrt "möglichst rasch" integrieren soll. Unsere Rechtslage tendiert zum Zweiten, aber mit zahlreichen Hürden.

Der Bundesrat erstellte 2016 einen Bericht, in dem er mehrere Varianten präsentierte. Daraufhin wollte die SPK-N im Jahr 2017 mit einer Motion eine umfassende Variante aufnehmen, Ihre SPK entgegnete aber 2018 mit einer bescheideneren Variante. Diese liegt Ihnen nun vor.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2021 • Zehnte Sitzung • 17.03.21 • 08h15 • 20.063  
Conseil des Etats • Session de printemps 2021 • Dixième séance • 17.03.21 • 08h15 • 20.063



Einzelne Hürden für die Integration wurden jüngst schon abgeschafft: So fällt z. B. seit 2018 die Sonderabgabe weg, und seit 2019 müssen die vorläufig Aufgenommenen ihre Erwerbstätigkeit nur noch melden. Zwei weitere Erleichterungen waren Gegenstand unserer Motion: zum einen ein einfacherer Kantonswechsel, zum andern eine neue Bezeichnung für den Status.

Ich komme gleich zum zweiten Punkt: Eine überzeugende Bezeichnung anstelle von "vorläufige Aufnahme" fand der Bundesrat nicht, weder in Eigenregie noch als Ergebnis der Antworten aus der Vernehmlassung. Damit bleibt nur das Element des Kantonswechsels, das uns hier vorliegt: Ein solcher ist heute nur unter äusserst restriktiven Bedingungen möglich, nämlich wegen Einheit der Familie und bei schwerwiegender Gefährdung. Neu dazukommen soll ein Anspruch auf einfachen Kantonswechsel, wenn jemand ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig ist oder eine Lehre absolviert, keine Sozialhilfe bezieht, das Arbeitsverhältnis schon zwölf Monate dauert oder der Pendelweg unzumutbar ist. En passant wird dann auch geregelt, dass vorläufig aufgenommene Flüchtlinge den Kanton ebenso einfach wechseln dürfen wie eine Person mit Aufenthaltsbewilligung. Dieser Teil der Vorlage, also der vereinfachte Kantonswechsel, bringt den vorläufig Aufgenommenen nur Vorteile und wird, so glaube ich, von der Minderheit auch nur am Rande bestritten. Alleine für dieses erste Element von zweien lohnt sich das Eintreten auf die Vorlage.

Das zweite Element der Vorlage war umstrittener. Es regelt ausdrücklich das Verbot von Reisen ins Heimatland, wie von der Motion Pfister Gerhard gefordert; diese Regel haben wir jüngst auch für anerkannte Flüchtlinge festgelegt, auch das warf wenig Wellen. Kritischer beleuchtet wurde, dass diese Vorlage über den Motions- text hinaus auch Reisen in andere Länder grundsätzlich verbietet und dann nur noch mittels Einzelfallprüfung zulässt. Der Bundesrat führt hierzu aus, dass dies schon geltende Verordnung und Praxis sei, aber eben, wie das Reiseverbot ins Heimatland, ins Gesetz gehöre. Inhaltlich würde sich nichts ändern. Namentlich würden dann in der Umsetzungsverordnung viele Kriterien für eine Ausnahmebewilligung geschaffen, namentlich für Reisen zu beruflichem oder schulischem Zweck, wenn auch nicht für blosse Freizeitvergnügungen, wenn zum Beispiel jemand einfach in den Europapark gehen wollte oder so.

Die Mehrheit Ihrer Kommission war auch hiervon überzeugt. Die Minderheit sieht in der Verankerung im Gesetz aber eine Verschärfung gegenüber heute und befürchtet gar, solch einschneidende Verbote würden die Verfassung verletzen, was der Bundesrat seinerseits klar verneint.

Zusammenfassend gesagt: Wenn nach uns dann auch der Nationalrat auf die Vorlage eintrate, dann läge es an den beiden SPK, den konkreten gemeinsamen inhaltlichen Nenner aus diesen beiden Elementen – vereinfacht: dem Kantonswechsel und den Reiseverboten – herauszuschälen. Aufgrund des klaren Vorteils beim Kantonswechsel und der kaum bis gar nicht vorhandenen Rechtsänderungen bei der Reisetätigkeit hat dieses Geschäft für eine solche Einigung, das Finden eines gemeinsamen Nenners, jedenfalls grosses Potenzial. Ich bitte Sie daher, Ihrer Kommissionsmehrheit – das Stimmenverhältnis war 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen – und dem Bundesrat zu folgen und auf die Vorlage einzutreten.

**Mazzzone Lisa (G, GE):** Si on lit les comptes rendus des débats du Conseil national, on peut avoir l'impression que cette non-entrée en matière est une décision un peu désordonnée. Je pense que, pour d'autres raisons – des raisons notamment raisonnables et constitutionnelles –, il s'agit ici de ne pas entrer en matière. C'est non seulement conforme à la Constitution, mais aussi cohérent avec plusieurs décisions prises dans le passé par notre conseil sur recommandation du Conseil fédéral et ayant trait à d'autres motions.

En effet, il s'agit de mettre en oeuvre deux motions. Mais comme cela a été dit de manière assez sincère par le rapporteur, la motion Pfister Gerhard 15.3953 est mise en oeuvre bien au-delà de ce qu'elle demandait, alors que la motion CIP-E 18.3002 est mise en oeuvre bien en deçà de ce qu'elle demandait. La première motion, qui prévoyait d'exclure les voyages dans le pays d'origine, notamment pour des personnes admises à titre provisoire, a été mise en oeuvre en excluant aussi pour ces personnes les voyages dans des Etats tiers.

Pour ma part et de l'avis de la minorité, il n'est pas compréhensible d'aller au-delà de la motion Pfister Gerhard 15.3953. On aurait très bien pu mettre en oeuvre cette motion par voie d'ordonnance de façon rapide et légère, en précisant la pratique actuelle, qui est déjà relativement claire selon l'ordonnance.

On entend souvent dire que ce projet de modification consiste à transcrire l'ordonnance et la pratique actuelles dans la loi. Cela est faux, comme le montre l'examen des termes employés à la fois dans l'ordonnance et dans la loi. L'article 9 de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers détaille les conditions auxquelles une personne admise à titre provisoire peut obtenir un document de voyage, alors que la loi, elle, prévoit d'entrée de jeu – et c'est la base – que les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger ont l'interdiction de se rendre dans un autre Etat que leur Etat d'origine ou de provenance.

Des dérogations exceptionnelles seraient prévues pour des raisons personnelles particulières, mais elles de-



## AMTЛИCHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2021 • Zehnte Sitzung • 17.03.21 • 08h15 • 20.063  
Conseil des Etats • Session de printemps 2021 • Dixième séance • 17.03.21 • 08h15 • 20.063



vraient encore être fixées par le Conseil fédéral dans une ordonnance. Le message en mentionne plusieurs, mais il ne les énumère pas de façon exhaustive.

Surtout, il y a une situation que le message ne mentionne absolument pas: c'est la situation qui est actuellement réglée à l'article 9 alinéa 4 de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers, à savoir que les personnes admises à titre provisoire, trois ans après que l'admission provisoire a été prononcée, peuvent obtenir un document de voyage ou un visa de retour pour effectuer un voyage de 30 jours par an au maximum et pour des motifs assez imprécis et étendus en réalité. On lit dans le message que le motif peut être le tourisme et que c'est lié au degré d'intégration en Suisse. Cette possibilité d'obtenir un document de voyage n'est pas du tout mentionnée dans le message. On peut craindre à juste titre qu'elle ne soit pas reprise dans le projet.

Cela mis à part, de deux choses l'une. Soit nous n'apportons aucune modification par rapport à la situation actuelle, et dans ce cas l'exercice auquel nous nous livrons est superflu – d'ailleurs, c'est ce que disait le Conseil fédéral dans son avis au sujet d'une motion antérieure. Soit nous modifions les conditions actuelles parce que la formulation prescrit une interdiction de voyage, soumise à exception devant être encore

AB 2021 S 289 / BO 2021 E 289

précisée, et là c'est un durcissement qui est grave parce qu'il est anticonstitutionnel.

Sur les 50 000 personnes – c'est un chiffre approximatif – admises à titre provisoire, 14 000 vivent en Suisse depuis plus de sept ans. C'est pour cela que cette situation – qui concerne les personnes qui sont là depuis trois ans et qui ont des possibilités de voyager vraiment facilitées – me semble vraiment très importante. Ceci d'autant plus que la grande majorité, l'écrasante majorité – 90 pour cent des cas environ – des personnes dont le statut est celui de l'admission provisoire séjournent durablement en Suisse. Donc on a tout intérêt à les intégrer le plus rapidement possible. Les intégrer, c'est aussi leur permettre de vivre une vie de famille en allant à la rencontre de leurs proches dans les autres pays européens.

Notre conseil avait effectivement, suivant l'avis, intelligent de mon point de vue, du Conseil fédéral, refusé à deux reprises de telles restrictions de voyage dans des pays tiers pour les admis provisoires. A l'époque, le Conseil fédéral estimait "qu'une telle interdiction serait disproportionnée et même qu'elle est superflue. En effet, s'agissant des voyages que les réfugiés, les personnes admises à titre provisoire et les requérants d'asile entreprennent dans leurs pays d'origine, la réglementation actuelle satisfait déjà dans une large mesure aux exigences formulées dans la motion."

Il faut savoir aussi qu'on fait une proposition qui va beaucoup plus loin que la pratique de l'Union européenne. En effet, dans l'Union européenne, les personnes avec un statut de protection subsidiaire – on n'a pas d'équivalent exact – reçoivent après un certain temps un statut de séjour prolongé et, grâce audit statut, elles ont accès à la libre circulation au sein de l'Union européenne. Donc on voit bien, ici, alors que l'Union européenne permet à ces gens d'exercer leurs droits fondamentaux, que nous sommes en train de les enfermer en Suisse. Maintenant, il y a l'argument constitutionnel. Il me semble que si on a mis tellement d'ardeur, lors du débat sur la motion précédente à l'ordre du jour, à défendre notre système juridique et notre Etat de droit, il faut qu'on le fasse avec la même conviction ici.

La liberté de mouvement fait partie de la liberté personnelle qui est garantie par la Constitution. Elle peut être restreinte. On sait bien, aujourd'hui, avec la situation qu'on vit avec le Covid-19, dans quels cas on peut restreindre des libertés individuelles garanties par la Constitution: seulement s'il y a un intérêt public prépondérant et qui doit être justifié, ou alors pour la protection de droits fondamentaux de tiers.

Ces conditions ne sont pas remplies ici. On fait de l'interdiction de disposer d'un droit fondamental la règle, et de l'octroi de ce droit, l'exception. Ce renversement contredit totalement la protection des droits fondamentaux au sein d'un Etat de droit et contredit fondamentalement notre Constitution. Ne serait-ce que pour cette raison, je pense que cette proposition est éminemment problématique.

Enfin, évidemment, les contacts réguliers avec la famille, donc le droit à la vie de famille, sont restreints, et c'est problématique. Je peux vous faire part d'une situation que j'ai connue, celle d'une famille de Kurdes de Syrie qui ont fui la guerre. Au cours du voyage, la famille a été dispersée dans les pays européens. Il n'y a pas eu la possibilité de se réunir, malheureusement, à cause des règles de Dublin, ce qui a mené les frères et soeurs et les parents à être séparés. Dans ce genre de situation, il faut pour les personnes en question, pour qu'elles puissent exercer leur droit à la vie de famille, permettre des voyages également après trois ans de façon extensive et pas pour des raisons très, très restreintes. Donc, la non-entrée en matière va bien au-delà du fait d'être contre l'ordonnance actuelle, parce qu'il y a dans le texte de la loi un renversement de la logique prévue dans l'ordonnance, puisqu'on dit d'abord aux personnes concernées que ce droit fondamental leur est interdit et ensuite que, par exception, ce droit fondamental leur est octroyé.



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2021 • Zehnte Sitzung • 17.03.21 • 08h15 • 20.063  
Conseil des Etats • Session de printemps 2021 • Dixième séance • 17.03.21 • 08h15 • 20.063



Par ailleurs, il y a en tout cas un aspect actuel qui n'est absolument pas mentionné dans le message. La révision répond à deux motions. On a entendu dire qu'on devrait entrer en matière ne serait-ce que pour améliorer la situation, mais je pense qu'il vaut la peine de se pencher sur cette amélioration.

D'abord, l'objectif de la Commission des institutions politiques était de changer la dénomination "admission provisoire" puisque, avec les termes "admission provisoire", on part de l'idée que les personnes au bénéfice d'une telle autorisation ne vont pas rester très longtemps. Or il leur est extrêmement difficile de trouver du travail en portant cette étiquette, parce que, pour un employeur, il n'est pas intéressant d'investir dans ces personnes. C'était un objectif de la motion 18.3002, et il me semble qu'il n'est pas très difficile, dans le vocabulaire, de trouver d'autres dénominations. Pourtant, cette demande de la motion n'a pas du tout été mise en oeuvre. L'élément qui a été mis en oeuvre, c'est la possibilité de changer de canton si la personne exerce une activité lucrative. Mais cette possibilité est à nouveau extrêmement restreinte. Elle est restreinte parce qu'elle n'est possible qu'après un an de pratique de cette activité professionnelle, et que si la personne ne touche aucune prestation d'aide sociale, ni pour elle ni pour sa famille.

Ces situations sont en réalité étrangères à la pratique. Ce que l'on constate, c'est que l'entrée dans le monde professionnel ne permet pas de se sortir, soi-même et sa famille, de l'aide sociale d'un coup – cela se fait par paliers, des paliers dont on a besoin. C'est donc une situation un peu paradoxale: on veut sortir ces personnes de l'aide sociale – tout le monde ici, je pense, le souhaite –, mais on en fait une condition pour le changement de canton. Il y aurait donc des personnes qui ne pourraient pas trouver un poste dans un autre canton, en changeant de domicile.

Du coup, la personne en question aura des difficultés à avoir accès à ce poste, et donc des difficultés à sortir de l'aide sociale. C'est en fait contre-productif.

Comme je l'ai dit, c'est aussi ce que disent les associations qui travaillent sur le terrain, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, l'Entraide protestante suisse, qui s'opposent à l'entrée en matière, tout comme le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour la Suisse. En réalité, l'entrée dans le monde professionnel ne permet que rarement à ces personnes, à elles-mêmes et à leur famille, de quitter l'aide sociale d'un seul coup. Il faut favoriser cette entrée dans le monde professionnel.

A l'instar des organisations que j'ai mentionnées, mais aussi à l'instar de notre conseil, qui, par le passé, s'est prononcé sur la question de l'interdiction de voyage dans des Etats tiers pour les personnes admises à titre provisoire, je vous invite à ne pas entrer en matière, parce qu'il me semble qu'une position raisonnable et conforme à la Constitution ne permet pas d'aller dans ce sens.

**Jositsch Daniel (S, ZH):** Den inhaltlichen Ausführungen von Frau Mazzone, die die Kritik an der Vorlage gut zum Ausdruck gebracht hat, habe ich eigentlich nichts anzufügen. Die Frage stellt sich aber, wie wir mit dieser Vorlage umgehen, denn wir stehen ja in der Eintretensdebatte und damit gewissermassen am Anfang der gesetzgeberischen Beratung.

Die Ausgangslage stellt sich so dar, dass Sie in dieser Vorlage eine Verknüpfung von zwei Themen haben, die grundsätzlich, es wurde auch vom Kommissionsberichterstatter gesagt, nichts miteinander zu tun haben. Sie haben einerseits die Frage des Kantonswechsels. Diesen Teil erachte ich als sehr positiv. Sie haben auf der anderen Seite das kategorische Verbot der Auslandreisen. Das erachte ich aus den Gründen, wie sie Frau Mazzone zu Recht geschildert hat, ebenfalls für unzulässig, jedenfalls in dieser Form.

Es gibt jetzt politisch anderweitige Überlegungen, die das Gegenteil sehen: Sie sehen den Kantonswechsel negativ, aber das Verbot der Auslandreisen positiv. Dann passiert das, was eben nach dem Prinzip "Der Feind meines Feindes ist mein Freund" passiert oder was man eine "politisch unheilige Allianz" nennt. Deshalb wurde im Nationalrat Nichteintreten beschlossen.

Das ist an und für sich schade, weil man damit aus meiner Sicht das berühmte Kind mit dem Bade ausschüttet. Wenn wir ebenfalls nicht eintreten, würden wir eben das tun. Das

AB 2021 S 290 / BO 2021 E 290

heisst, wenn wir nicht auf die Vorlage eintreten würden, hätten wir zwar das Verbot der Auslandreisen, so, wie es hier vorgeschlagen wird, nämlich in einer zu restriktiven Form, abgewendet. Wir hätten aber den Vorteil der Möglichkeit des erleichterten Kantonswechsels ausgeschaltet. Von dem her, glaube ich, entspricht es auch etwas der Tradition unseres Rates, hier zu sagen, dass wir über das Ergebnis entscheiden, wenn es da ist, und nicht am Anfang. Eintreten bedeutet: Es lohnt sich, die Sache einmal zu diskutieren.

Aus meiner Sicht hat die Vorlage vor allem ein Problem: Die Einschränkung der Auslandreisen ist – Frau Mazzone hat es gesagt – eine Einschränkung der Grundrechte, die möglich ist, die aber nur in Grenzen möglich sein darf. Jetzt sagt der Bundesrat durchaus zu Recht, dass die Ausnahmen ja in Artikel 9 respektive 9a der



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2021 • Zehnte Sitzung • 17.03.21 • 08h15 • 20.063  
Conseil des Etats • Session de printemps 2021 • Dixième séance • 17.03.21 • 08h15 • 20.063



Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen definiert seien. Nach meinem rechtsstaatlichen Verständnis geht es allerdings nicht, dass Sie auf Gesetzesebene eine Einschränkung festlegen, und zwar eine übermässige Einschränkung eines Grundrechts – nämlich der Reisefreiheit –, und irgendwo auf Verordnungsstufe dann die Ausnahmen regeln. Das gehört mindestens auf die gleiche Stufe! Entsprechende Anträge sind ausgearbeitet, eingereicht und können im Nationalrat und allenfalls nachher im Ständerat diskutiert werden.

Ich bin persönlich der Meinung, dass man der Vorlage so, wie sie hier vorliegt, nicht zustimmen kann. Ich würde sie ablehnen. Ich bin aber der Meinung, dass es sich lohnt, jetzt auf sie einzutreten, weil sie positive Elemente hat, und ihr die Chance zu geben, dass man diese rechtsstaatlichen Defizite behebt. Wie gesagt, entsprechende Anträge wurden, auch in Zusammenarbeit mit der Verwaltung, schon ausgearbeitet, eingereicht und können diskutiert werden. Wenn die Vorlage am Schluss anders bzw. günstiger daherkommt, wird sich hier und auch im Nationalrat eine Mehrheit dafür finden, davon bin ich überzeugt.

Zusammengefasst gesagt, teile ich die Kritik von Frau Mazzone, bin aber der Meinung, dass man heute auf die Vorlage eintreten sollte.

**Keller-Sutter Karin**, Bundesrätin: Ich verzichte darauf, auf die Geschichte der verschiedenen Fragen der vorläufigen Aufnahme einzugehen. Sie wissen ja, dass es immer wieder zahlreiche Vorstösse zum Status der vorläufigen Aufnahme gegeben hat. Es hat sich wenig verändert, weil praktisch nichts mehrheitsfähig war. Das ist auch der Hintergrund: Man hat immer wieder von verschiedener Seite an diesem Tischtuch gezerrt. Es war dabei jeweils schwierig, verschiedene Anliegen miteinander zu verbinden.

Der Bundesrat erfüllt hier zwei Motionen: auf der einen Seite die Motion 18.3002 der SPK-S, "Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme", bei der es um die bessere Integration in den Arbeitsmarkt geht. Auf der anderen Seite haben wir die Motion Pfister Gerhard 15.3953, die verlangt, dass Reisen von vorläufig Aufgenommenen in den Heimatstaat generell untersagt werden. Eine gleichartige Regelung ist ja seit dem 1. April 2020 für anerkannte Flüchtlinge in Kraft.

Ich möchte zuhanden von Herrn Jositsch gerne noch sagen, dass die SPK-S in ihrem Bericht vom 14. Mai 2018 zur Motion Pfister Gerhard festgehalten hat, dass diese dann vom Bundesrat gemeinsam mit der Motion der SPK-S umgesetzt werden können. Wir erfüllen hier also wie immer Ihre Wünsche, wir lesen Ihnen diese geradezu von den Augen ab.

Ich komme hier aber zu den vorgeschlagenen Änderungen, damit Sie beim Eintreten doch wissen, worüber wir eigentlich diskutieren.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll ein Anspruch auf Kantonswechsel für vorläufig aufgenommene Personen eingeführt werden, die ausserhalb des Wohnkantons erwerbstätig sind oder in einem anderen Kanton eine berufliche Grundausbildung absolvieren. Das Ziel dieser Regelung ist es, die Rahmenbedingungen für die Integration in den Arbeitsmarkt und damit auch für die finanzielle Selbstständigkeit weiter zu verbessern. Das ergänzt auch die Integrationsbemühungen des Bundesrates in Bezug auf vorläufig Aufgenommene. Es gäbe aber selbstverständlich Bedingungen für diesen Kantonswechsel.

Hier muss man auch sagen, dass der Kantonswechsel natürlich sehr wichtig für die Kantone und Gemeinden ist. Ich erinnere einfach daran, dass die grosse Anzahl von Asylsuchenden, die im Zuge der Asylkrise 2015 und 2016 in die Schweiz gekommen sind, heute in den Gemeinden und Kantonen sind, wo sie Sozialhilfe beziehen. Die Gemeinden und Kantone, vor allem der Gemeindeverband, haben schon darauf hingewiesen, welch grosse Kosten auf die Gemeinden zukommen, wenn die Beiträge des Bundes nach fünf bzw. sieben Jahren einmal auslaufen. Hier muss man schon von grossen finanziellen Lasten für das Gemeinwesen sprechen. Deshalb macht es eben Sinn, dass man Personen einen Kantonswechsel ermöglicht, wenn sie Arbeit haben. Dies aber unter gewissen Bedingungen, denn Sie wissen es auch: Wenn man hier einfach die freie Wahl lassen würde, dann würden alle an den gleichen Ort ziehen, nämlich dorthin, wo etwas los ist. Das wollen die Kantone selbstverständlich nicht. Wir haben diese Verteilung ja relativ mühsam, sage ich jetzt, mit den Kantonen ausgehandelt, eben auch wegen der Sozialhilfekosten.

Nun, der umstrittene Teil ist der zweite Teil der Vorlage: Hier geht es um die Einschränkungen für Auslandreisen. Es ist bereits heute so, dass vorläufig aufgenommene Personen nur ausnahmsweise eine Reise in ihren Heimatstaat bewilligt bekommen, dies beispielsweise beim Tod von nahen Familienangehörigen. Mit der Motion Pfister Gerhard 15.3953, "Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene", sollen Reisen in den Heimatstaat für vorläufig Aufgenommene nun generell untersagt werden.

Um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, sieht die Vorlage ein gesetzliches Verbot vor – so, wie Sie es bei anerkannten Flüchtlingen heute bereits kennen –, und dieses Verbot soll auch für asylsuchende und schutz-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2021 • Zehnte Sitzung • 17.03.21 • 08h15 • 20.063  
Conseil des Etats • Session de printemps 2021 • Dixième séance • 17.03.21 • 08h15 • 20.063



bedürftige Personen gelten. Auch sie haben die Schweiz um Schutz ersucht und können bei einer Rückkehr in den Heimatstaat einer asylrelevanten Verfolgung ausgesetzt sein. Eine Heimatreise soll für vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige darum nur noch möglich sein, wenn sie zur Vorbereitung der definitiven Rückkehr notwendig ist.

Neben den Regelungen für Heimatreisen sollen aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit für vorläufig Aufgenommene, Asylsuchende und Schutzbedürftige auch die Voraussetzungen für Auslandreisen in andere Staaten, zum Beispiel in Nachbarstaaten der Schweiz, im Gesetz verankert werden. Ich möchte hier noch einmal Folgendes klarstellen: Das wird bereits heute auf Verordnungsstufe geregelt, das ist nichts Neues und ist auch keine Verschärfung. Der Bundesrat hätte das nicht bringen müssen, man hätte das einfach gemäss Motion Pfister Gerhard 15.3953 regeln und sagen können, der Rest sei im Gesetz. Aber ich glaube, es dient der Transparenz, wenn Sie darüber auch befinden können. Bereits nach dem geltenden Recht dürfen solche Reisen nur ausnahmsweise und mit einer Bewilligung unternommen werden. Auslandreisen von vorläufig aufgenommenen Personen sind also heute schon prinzipiell untersagt.

Was wir hier unterbreiten, ist also nicht neu, es ist einfach die Verankerung des Grundsatzes im Ausländer- und Integrationsgesetz, und das verstösst auch nicht gegen die Grundrechte. Denn wir sprechen hier von Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde. Die vorläufige Aufnahme ist eine reine Ersatzmassnahme, und damit können sie nicht einfach reisen. Sie brauchen dann immer auch Papiere, die dazu ausgestellt werden. Die heutige Bewilligungspraxis des SEM für Reisen in andere Staaten als den Heimatstaat soll dabei grundsätzlich beibehalten werden. Das heisst mit anderen Worten, dass solche Reisen ausnahmsweise bewilligt werden können, wenn dafür ein besonderer persönlicher Grund besteht. So sollen insbesondere Reisen in andere Staaten als den Heimatstaat beim Tod oder bei schwerer Krankheit von Familienangehörigen auch künftig möglich sein. Das gilt auch für Reisen, die der Förderung der Integration in der Schweiz dienen, beispielsweise Schul- oder Auslandreisen. Wenn also eine vorläufig aufgenommene Person in einem Grenzkanton in die Schule geht und die Schulreise in den Vorarlberg führt, dann soll eine solch

AB 2021 S 291 / BO 2021 E 291

e Person selbstverständlich teilnehmen können. Der Bundesrat hält dies in der Botschaft explizit fest. Reisen von Asylsuchenden, also von Personen, die sich noch in Verfahren befinden, sollen hingegen nur bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist, also wenn es beispielsweise um die Beschaffung von Reisedokumenten geht. Zur Durchsetzung dieser Regel sollen Personen, die unerlaubt ins Ausland reisen, neu mit einer Busse sanktioniert werden können. Wenn eine vorläufig aufgenommene Person in den Heimatstaat reist, soll ihre vorläufige Aufnahme zudem automatisch erlöschen. Nur wenn die Person glaubhaft machen kann, dass sie die Reise zwangswise unternommen hat, bleibt ihre vorläufige Aufnahme bestehen; eine analoge Regelung gilt bereits heute für anerkannte Flüchtlinge, denen die Flüchtlingseigenschaft aberkannt wird, wenn sie in den Heimatstaat reisen. Die vorläufige Aufnahme erlischt zudem bei einem unerlaubten Aufenthalt von mehr als zwei Monaten in einem anderen Staat als dem Herkunftsstaat.

Ich fasse zusammen: Mit dieser Vorlage werden für vorläufig aufgenommene Personen lediglich Einschränkungen für Reisen in den Heimatstaat vorgesehen, bezüglich Reisen in andere Staaten soll die heutige Praxis, welche auf Verordnungsstufe verankert ist, ins Gesetz übernommen werden. Das heisst, es gibt keine neuen Einschränkungen. Es werden lediglich die Einschränkungen von der Verordnung ins Gesetz überführt.

Ich möchte auch nochmals darauf hinweisen, dass der Bundesrat hier zwei Motionen umsetzt; Sie hatten selber die Idee, diese zusammenzuführen. Wenn man nicht auf die Vorlage eintritt, verzichtet man auf die Frage des Kantonswechsels, das ist klar; Herr Jositsch hat es auch gesagt. Auf der anderen Seite ist es so, dass die Reisebeschränkungen für vorläufig Aufgenommene in der Verordnung weiter gelten würden.

Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten.

### Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 25 Stimmen  
Dagegen ... 14 Stimmen  
(4 Enthaltungen)



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2021 • Zehnte Sitzung • 17.03.21 • 08h15 • 20.063  
Conseil des Etats • Session de printemps 2021 • Dixième séance • 17.03.21 • 08h15 • 20.063



### *Abschreibung – Classement*

#### *Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse  
gemäß Brief an die eidgenössischen Räte

#### *Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires  
selon lettre aux Chambres fédérales

#### *Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Kuprecht Alex, Präsident): Das Geschäft geht damit wieder zurück an den Nationalrat.