



20.063

Ausländer- und Integrationsgesetz. Änderung

Loi sur les étrangers et l'intégration. Modification

Differenzen – Divergences

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)

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Wir können aus meiner Sicht direkt in die Differenzbereinigung einsteigen. Es geht um zwei verbleibende Differenzen, und ich kann mich dann dort äussern.

Präsident (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Frau Bundesrätin Keller-Sutter verzichtet ebenfalls auf das Wort. Wir sind bereits am 17. März 2021 auf die Vorlage eingetreten.

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Einschränkungen für Reisen ins Ausland und Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme)
Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission à titre provisoire)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress; Ziff. I Einleitung; Art. 21 Abs. 3; 31 Abs. 3; Gliederungstitel vor Art. 59; Art. 59 Titel, Abs. 4–6; 59d

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule; ch. I introduction; art. 21 al. 3; 31 al. 3; titre précédant l'art. 59; art. 59 titre, al. 4–6; 59d

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

AB 2021 S 823 / BO 2021 E 823

Ziff. I Art. 59e

Antrag der Mehrheit

Abs. 1–3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 3bis

Streichen

*Antrag der Minderheit*

(Jositsch, Stöckli, Zopfi)

Abs. 3bis

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. I art. 59e*Proposition de la majorité**Al. 1–3, 4*

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 3bis

Biffer

Proposition de la minorité

(Jositsch, Stöckli, Zopfi)

Al. 3bis

Adhérer à la décision du Conseil national

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Diese Bestimmung war der Brennpunkt der Diskussion im Nationalrat wie auch bei uns in der Kommission. Es geht um die Frage, unter welchen Voraussetzungen vorläufig Aufgenommene in Drittstaaten reisen dürfen. Nach Absatz 1 sind solche Reisen grundsätzlich verboten. Das SEM kann aber nach Absatz 3 solche Reisen wegen persönlicher Gründe ausnahmsweise doch bewilligen. Dafür gibt es – das ist bedeutsam – Artikel 9 in der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen, in dem diese Gründe aufgezählt sind. Der Nationalrat hat nun beschlossen, einzelne dieser Gründe aus der Verordnung direkt ins Gesetz zu schreiben. Das ist dort der neue Absatz 3bis. Ihre Kommission hat mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen, dies weiterhin vollständig beim Bundesrat als Verordnungsgeber zu belassen.

Der Nationalrat hat drei Gründe, die er besonders wichtig fand, direkt ins Gesetz geschrieben. Die ersten beiden betreffen Schule, Ausbildung, Sport und Kultur, das sind die Buchstaben a und b. Diese Gründe standen nicht im Zentrum der Diskussion, weil sie ohnehin schon in der heutigen Verordnung enthalten sind. Aber der Nationalrat hat sie nicht nur einfach ins Gesetz geschrieben, sondern in zweierlei Hinsicht auch noch verschärft. Ich bin nicht ganz sicher, ob es auch der Wille war, sie zu verschärfen.

Zum Ersten ermöglicht der Nationalrat diese Reisen nur im Schengen-Raum; nach der bundesrätlichen Verordnung sind sie hingegen geografisch nicht eingeschränkt. Zum Zweiten sagt der Nationalrat, bei Sport und Kultur sei die Ausnahme nur im Falle von wichtigen Anlässen möglich. Das ist in der Verordnung heute auch nicht so eingeschränkt formuliert. Es ist jetzt etwas unklar und für uns schwierig zu verstehen, ob der Nationalrat damit die anderen Reisen gemäss heutiger Verordnung ausschliessen will, denn ursprünglich wollte er eigentlich eher generöser sein. Das waren die Buchstaben a und b, wo wir vor allem diese Unklarheit haben. Brisant ist aber Buchstabe c: Da geht es um die "Aufrechterhaltung der Beziehung zu nahen Familienangehörigen". Die heutige Verordnung ist in ihrer Aufzählung abschliessend und sieht in Buchstabe a nur für tragische Fälle, also Krankheit und Tod, eine Reisemöglichkeit vor. Der Nationalrat wollte diese auch für gewisse erfreuliche Anlässe, zum Beispiel Hochzeiten oder Geburtstage enger Verwandter, zulassen, hat dann aber die gesetzliche Formulierung sehr offen gewählt. In Absatz 3bis Buchstabe c steht einfach: "zur Aufrechterhaltung der Beziehung zu nahen Familienangehörigen". Das könnte also auch ein wöchentliches Kaffeekränzchen mit der Tante ennet der Grenze sein. Man hat dann zwar im Nationalrat in den Voten auch gewisse Einschränkungen formuliert, zum Beispiel, dass man das zeitlich oder anzahlmässig einschränken könnte. Im Text selber findet sich das aber nicht.

In der SPK-S haben wir geprüft, ob man nicht gewisse solcher positiven Familienereignisse ermöglichen könnte und wie man das gesetzgeberisch einschränken könnte. Es wurden dann aber keine entsprechenden Anträge gestellt. Einzig ein Antrag, der die Fassung gemäss Nationalrat verlangt, wurde gestellt. Mit 8 zu 3 Stimmen haben wir beschlossen, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen; dies aus der Hauptüberlegung, dass es gesetzestechisch sauberer und besser ist, wenn wir einfach den Grundsatz festhalten, dass erstens Reisen verboten sind. Zweitens soll gelten, dass der Bundesrat die Ausnahmen regelt. Drittens soll der Bundesrat die Ausnahmen aufgrund von Verordnungen regeln, die schon bestehen.

Diese Regelung ist keine generelle Absage an Bestrebungen, positive Familienereignisse unter restriktiven Bedingungen zuzulassen. Das kann der Bundesrat in seiner Verordnung tun. Er ist nach unserem Wissen ohnehin daran, sie zu revidieren. Wir haben auch schon gesagt, wir würden uns gerne konsultieren lassen.



Wir könnten dann schauen, ob es neben Begräbnissen allenfalls auch noch für Hochzeiten in Ausnahmefällen Möglichkeiten gäbe.

Für das Gesamtbild sei ergänzend gesagt, dass die Probleme, die wir diskutieren, vor allem die ersten drei Jahre betreffen. Nach drei Jahren kann das SEM schon heute aus anderen Gründen Reisen bewilligen. Dafür müssen die betreffenden Personen aber integriert und sozialhilfeunabhängig sein, was in dieser Zeit nicht allen gelingt. Nach fünf Jahren können sie aber sogar eine Aufenthaltsbewilligung kriegen. Diese Personen können sich dann mit ihrer Bewilligung frei bewegen.

Zum Fazit: Ihre Kommission empfiehlt Ihnen mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Festlegung der einzelnen Reisegründe weiter in der Verordnung zu belassen, was eine Entwicklung nicht ausschliesst. Wenn es dazu kommt, wird sich die SPK-S konsultieren lassen.

Jositsch Daniel (S, ZH): So einfach, wie der Mehrheitssprecher das jetzt darstellen möchte, ist die Sache schon nicht. Worum geht es eigentlich? Man hat vordergründig den Eindruck: Etwas wird im Gesetz geregelt, etwas wird in der Verordnung geregelt – wen kümmert das schon? Nun, es handelt sich hier natürlich schon um eine massive Einschränkung von Grundrechten. Es geht um ein generelles Verbot von Reisen in Drittstaaten. Das bedeutet, die Bewegungsfreiheit der betroffenen Personen ist massiv eingeschränkt. Davon tangiert ist je nachdem auch das Recht auf den Kontakt zur eigenen Familie.

Es besteht ja Konsens, dass dieses Reiseverbot nicht durchs Band gelten soll, sondern dass Ausnahmen möglich sein sollen. Aufgrund der massiven Einschränkung der Grundrechte, die hier vorliegt, sind wir aber der Überzeugung, dass es rechtsstaatlich nur korrekt ist, wenn diese Gründe mindestens vom Grundsatz her im Gesetz geregelt sind.

Es ist nicht so, wie uns Herr Caroni weiszumachen versucht, dass das unklar formuliert ist und dass hier Missbrauchspotenzial besteht. Ein Punkt ist, dass er sagt, der Nationalrat habe sich da ja sogar eingeschränkt. Das stimmt nicht, Sie haben das Wort "insbesondere" übersehen. Es ist nicht so, dass die Variante des Nationalrates, welche die Minderheit der Kommission jetzt übernehmen möchte, einen abschliessenden Katalog darstellt, sondern es soll gesagt werden, bei welchen Gründen – insbesondere aus verfassungsrechtlichen Gründen, würde ich sagen – eine Ausnahme vom Reiseverbot gewährt werden soll. Das muss aber nicht abschliessend sein, deshalb wird der Katalog durch das Wort "insbesondere" eingeleitet.

Dann sagt Herr Caroni, da bestehe dann, weil die Verwandtenbesuche – das Recht, aus familiären Gründen solche Reisen zu machen – aufgenommen würden, die Gefahr eines erheblichen Sprengpotenzials; am Schluss reise jeder einmal wöchentlich dorthin. Da vergessen Sie eines: Es sind Ausnahmen, die vom SEM bewilligt werden, und, Herr Caroni, so viel Vertrauen in unsere Behörden habe ich dann schon noch, dass ich sie in der Lage sehe, das Gesetz vernünftig anzuwenden. Wenn ich so wenig Vertrauen in die Behörden hätte, dann würde ich hier jedenfalls nicht das

AB 2021 S 824 / BO 2021 E 824

Verordnungsrecht vorschieben, weil dort die Behörden definitiv wesentlich mehr Möglichkeiten haben, zu bewilligen, was sie möchten.

Von dem her, zusammengefasst: Es geht hier nicht darum, dass diese Reisen ad infinitum bewilligt werden sollen. Aber es geht um eine gewisse Rechtsstaatlichkeit, und es geht darum, dass Menschen dort nicht eingeschränkt werden, wo es sinnvoll ist. Es ist beispielsweise sinnvoll, Verwandtenbesuche zu machen. Sie können doch nicht ernsthaft behaupten, dass Menschen, nur weil sie geflüchtet sind – Sie wissen, aufgrund des Dublin-Systems ist es möglich, dass sich Familienangehörige in unterschiedlichen Staaten Europas befinden – , keine Möglichkeit haben sollen, miteinander in Kontakt zu treten. Es ist auch überhaupt kein Grund ersichtlich, warum das auf Verordnungsebene und nicht im Grundsatz im Gesetz, wie sich das bei Einschränkungen von Verfassungsrechten gehört, geregelt wird.

Deshalb bitte ich Sie, die Minderheit zu unterstützen.

Fässler Daniel (M-E, AI): Ich anerkenne durchaus, dass auch Personen, welche bei uns in einem Asylverfahren sind oder die vorläufig aufgenommen sind oder sich als schutzbedürftige Personen in der Schweiz aufhalten, ein Bedürfnis haben, ihre persönlichen Kontakte zu Familienangehörigen pflegen zu können. Aber ich glaube, wir müssen uns bewusst sein, was der Auslöser für diese Vorlage ist, die wir hier beraten.

Auslöser waren ärgerliche Fälle, die auch in der Bevölkerung auf absolut null Verständnis gestossen sind, Fälle, bei denen Personen, die als Asylsuchende bei uns sind, oder auch vorläufig aufgenommene Personen für Ferien in ihren Heimatstaat zurückgereist sind. Nun, hierzu gibt es keine Differenz mehr. Diese haben wir bei Artikel 59d bereinigt, und wir reden jetzt eigentlich nur noch über Reisen in andere Staaten als den Heimat-



oder Herkunftsstaat. Aber wir müssen uns trotzdem bewusst bleiben: Wir reden über Personen, die bei uns vorläufig aufgenommen sind oder sich als schutzbedürftige Personen bei uns aufhalten können. Ich denke an vorläufig aufgenommene Personen, das sind zum grössten Teil ehemals Asylsuchende, deren Asylgesuch abgelehnt wurde, die aber nicht ausgeschafft werden können, weil ihr Heimatstaat sie nicht aufnimmt. Ich nenne das Beispiel von Eritrea, das auch immer wieder diskutiert wurde.

In diesem Spannungsverhältnis geht es zum einen um die Anerkennung der persönlichen Bedürfnisse, zum andern um den Umstand, dass sich diese Personen in der Schweiz befinden, weil sie hier Schutz gesucht und gefunden haben, aber eben nur vorläufig aufgenommen sind. In diesem Spannungsverhältnis, meine ich, bietet das geltende Recht die nötige Grundlage, um zumindest in gewissen Ausnahmefällen solche Reisen zuzulassen, notabene – der Kommissionsberichtersteller hat es gesagt – nicht nur in den Schengen-Raum, sondern auch in andere Drittstaaten.

Der Kommissionsberichtersteller hat ebenfalls darauf hingewiesen, dass es die geltende Verordnung zulässt, drei Jahre nach der Anordnung der vorläufigen Aufnahme auch aus anderen, weitergehenden Gründen, wie z. B. zur Aufrechterhaltung der Beziehung zu nahen Familienangehörigen, solche Reisen zu bewilligen.

Ich bin der Meinung, dass wir hier bei der Mehrheit am richtigen Ort sind, und empfehle Ihnen, die Mehrheit zu unterstützen.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Ich möchte noch einmal in Erinnerung rufen, dass der Bundesrat hier die Motion Pfister Gerhard 15.3953, "Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene", umsetzt.

Es soll ein gesetzliches Verbot für Heimatreisen vorgesehen werden. Dieses Verbot soll gemäss dem Entwurf des Bundesrates auch für asylsuchende und schutzbedürftige 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 nur noch möglich sein, wenn sie zur Vorbereitung der definitiven Rückkehr notwendig ist.

Neu sollen zudem die Grundsätze für Reisen in Länder ausserhalb des Heimatstaates im Gesetz geregelt werden. Bisher erfolgte diese Regelung lediglich auf Verordnungsstufe. Trotzdem soll die heutige Bewilligungspraxis in der Verordnung grundsätzlich beibehalten werden.

Bereits nach geltendem Recht, das möchte ich hier einfach noch einmal klar betonen, sind Reisen in andere Staaten als in den Heimatstaat nur ausnahmsweise und mit einer Bewilligung möglich; dazu gehören insbesondere Reisen mit dem Schul- oder Ausbildungsbetrieb, Reisen zur aktiven Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen und Reisen aus humanitären Gründen. Ich möchte deshalb auch an dieser Stelle, wie ich es übrigens bereits im Nationalrat getan habe, darauf hinweisen: Wir sprechen hier nicht von einer Verschärfung. Es ist einfach so, dass diese Reisen in Drittstaaten oder Länder ausserhalb des Heimatstaates auf Verordnungsebene geregelt sind.

Der Bundesrat hat nun die Motion Pfister Gerhard zum Anlass genommen, zu sagen: Ja, wir schaffen hier auch mehr Rechtssicherheit, indem wir das auf Gesetzesstufe heben. Beispielsweise soll es auch künftig möglich sein, dass ein vorläufig aufgenommener Jugendlicher, der in der Region Basel wohnt, zusammen mit seiner Schulklasse in den süddeutschen Raum reist. Auch Familienbesuche sollen möglich sein, z. B. wenn die eigenen Kinder in Italien leben und nicht in die Schweiz einreisen können. Im Gegensatz zu vorläufig aufgenommenen Personen sollen solche Reisen bei Asylsuchenden aber nur bewilligt werden können, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens notwendig ist.

Wenn ich aber jetzt den Entscheid des Nationalrates anschau, stelle ich fest, dass das nicht im Sinn der Motion Pfister Gerhard ist. Das ist im Gegenteil eine Aufweichung, vor allem bei Litera c. Das könnte dann schon sehr ausgedehnt werden. In Litera c steht "zur Aufrechterhaltung der Beziehung zu nahen Familienangehörigen". Das ist sehr allgemein gehalten. Es wird dann also sehr schwierig, das zu interpretieren, und es bedeutet eine Öffnung gegenüber dem geltenden Recht. Das wollte die Motion Pfister Gerhard nicht, und das will auch der Bundesrat nicht.

Ich sage Ihnen einmal, was in der Verordnung zu den heutigen Reisegründen steht, es sind ja Ausnahmen. Reisegründe sind: schwere Krankheit oder Tod von Familienangehörigen; Erledigung von wichtigen und unaufschiebbaren höchst persönlichen Angelegenheiten; grenzüberschreitende Reisen mit dem Schul- oder Ausbildungsbetrieb; aktive Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen; dann gibt es humanitäre und – drei Jahre nach Anordnung der vorläufigen Aufnahme – andere Gründe. Das sind heute die Ausnahmegründe, die durchaus zu Bewilligungen für Reisen in Drittstaaten führen. Aber wenn Sie natürlich eine Bestimmung aufnehmen, dass die "Aufrechterhaltung der Beziehung zu nahen Familienangehörigen" ein Ausnahmegrund ist, dann weiten Sie damit aus.

Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit Ihrer Kommission zu folgen, diese Bestimmung in Absatz 3bis zu streichen



und damit auch im Sinne der Motion Pfister Gerhard zu entscheiden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit ... 26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit ... 14 Stimmen
(0 Enthaltungen)

Ziff. I Art. 84 Abs. 4, 5; 84a; 85 Abs. 3, 4, 7, 7bis, 7ter, 8; 85a Abs. 1, 2 Einleitung, 3bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. I art. 84 al. 4, 5; 84a; 85 al. 3, 4, 7, 7bis, 7ter, 8; 85a al. 1, 2 introduction, 3bis

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

AB 2021 S 825 / BO 2021 E 825

Ziff. I Art. 85b

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2, 3 Einleitung, 4, 5
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates
Abs. 3 Bst. a, b
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. I art. 85b

Proposition de la commission

Al. 1, 2, 3 introduction, 4, 5
Adhérer à la décision du Conseil national
Al. 3 let. a, b
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Hier nur kurz die Begründung, warum wir bei Artikel 85b vom Nationalrat abweichen: In Absatz 3 Buchstabe a gibt es eine redaktionelle Änderung, weil der Nationalrat – ich glaube, aus Versehen – die Begriffe geändert hat. In Buchstabe b geht es darum, wie lange jemand ein Arbeitsverhältnis haben muss, bevor er den Kanton wechseln darf. Wir empfehlen hier zusammen mit dem Bundesrat, zwölf Monate vorauszusetzen, weil nach zwölf Monaten der Anspruch auf Arbeitslosenversicherung entsteht. Das heisst, wir sind ziemlich sicher, dass die Leute nicht gleich zum Sozialfall werden, wenn sie in den neuen Kanton gehen – und das ist ja die Idee dieser Regelung.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Der Bundesrat schliesst sich der Kommission Ihres Rates an.

Angenommen – Adopté

Ziff. I Art. 85c; 120 Abs. 1 Bst. f, h; 122d; 126e; Ziff. II Einleitung; Art. 53 Bst. d; 61 Abs. 1, 2; 78 Abs. 1 Bst. c, 2; 79 Bst. e; Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. I art. 85c; 120 al. 1 let. f, h; 122d; 126e; ch. II introduction; art. 53 let. d; 61 al. 1, 2; 78 al. 1 let. c, 2; 79 let. e; ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 20.063/4595)

Für Annahme des Entwurfes ... 25 Stimmen

Dagegen ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)

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 (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Bevor ich zum nächsten Geschäft komme, muss ich ein Postdiktum zum Geschäft 21.040 betreffend die Gewährleistung der Kantonsverfassungen von Uri, Schaffhausen, Aargau, Tessin und Genf machen. Ich entschuldige mich bei der Frau Bundesrätin. Ich war ein bisschen zu schnell. Ich habe Ihre Wortmeldung übersehen. Es tut mir leid, umso mehr, als Sie etwas in italienischer Sprache gesagt hätten.