

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 30. Oktober 2019

### **981. 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)**

Am 21. August 2019 hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, ein Vernehmlassungsverfahren zu Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) durchzuführen. Mit diesen Änderungen sollen die Motionen 15.3953 «Keine Reisen ins Heimatland für vorläufig Aufgenommene» von Nationalrat Gerhard Pfister und 18.3002 «Punktuelle Anpassungen des Status der vorläufigen Aufnahme» der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-SR) umgesetzt werden.

Bereits heute müssen Asylsuchende und vorläufig Aufgenommene für alle Auslandsreisen eine Bewilligung einholen. Asylsuchende sollen künftig während eines Asylverfahrens nur ins Ausland reisen dürfen, wenn dies im Rahmen ihres Asyl- und Wegweisungsverfahrens notwendig ist. Für vorläufig Aufgenommene soll ein Reiseverbot in den Heimat- oder Herkunftsstaat ausdrücklich gesetzlich verankert werden, und ihre vorläufige Aufnahme soll bei einer unerlaubten Heimatreise grundsätzlich automatisch erlöschen. Eine Ausnahmegewilligung soll nur erteilt werden können, wenn die Heimatreise zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise und Rückkehr notwendig ist. Zudem soll für vorläufig Aufgenommene ein grundsätzliches Reiseverbot auch für Reisen in andere Länder als den Heimatstaat im Gesetz verankert werden; Ausnahmen sollen nur im Einzelfall bewilligt werden können.

Weiter sieht die Vorlage vor, dass vorläufig aufgenommene Personen neu den Kanton wechseln können, wenn sie im neuen Kanton eine Stelle haben oder eine längere berufliche Ausbildung absolvieren und keine Sozialhilfe beziehen. Dies soll die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern und die Sozialhilfeabhängigkeit senken. Gleichzeitig hat der Bundesrat auch eine Änderung der Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» geprüft, aber verworfen. Dies erfolgte mit der Begründung, dass die Bezeichnung «vorläufige Aufnahme» die Rechtsstellung dieser Personen exakt und verständlich wiedergebe und im Asylbereich gut etabliert sei, auch wenn viele vorläufig Aufgenommene nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz bleiben.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Staatssekretariat für Migration, Quellenweg 6, 3003 Bern-Wabern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)):

Im August 2019 haben Sie uns den Entwurf zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

#### **Zu Art. 59d (Reisen in den Heimat-/Herkunftsstaat)**

Vorläufig Aufgenommene sollen künftig nur noch in den Herkunfts- bzw. Heimatstaat reisen dürfen, wenn dies zur Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise notwendig ist. Dies ist grundsätzlich nachvollziehbar, handelt es sich doch um Personen, deren Wegweisung nicht zumutbar, nicht zulässig oder nicht möglich ist. Zudem wird ab 2020 auch für anerkannte Flüchtlinge ein Reiseverbot in den Herkunftsstaat gelten, wobei der Flüchtlingsstatus nicht aberkannt wird, wenn die Reise aufgrund eines Zwangs erfolgte. Dies müsste allerdings auch für vorläufig Aufgenommene gelten.

#### **Zu Art. 59e Abs. 3 (Reisen in andere Staaten)**

Anstelle der heutigen Bewilligungspflicht für Reisen in andere Staaten als in den Herkunfts- bzw. Heimatstaat soll neu ein Reiseverbot mit der Möglichkeit für Ausnahmewilligungen bestehen. Wir gehen davon aus, dass sich somit faktisch für vorläufig Aufgenommene nichts ändern wird, wenn die heute auf Verordnungsstufe vorgesehenen Voraussetzungen für Auslandsreisen (Art. 9 Abs. 1 Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen, SR 143.5) beibehalten werden. Dies ist aus unserer Sicht so vorzusehen. Die aktive Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen im Ausland oder an grenzüberschreitenden Reisen, die vom Schul- oder Ausbildungsbetrieb angeboten werden, dient allerdings der Integration und muss in jedem Fall möglich bleiben.

Asylsuchende sollen künftig nur noch ins Ausland reisen dürfen, wenn dies für die Durchführung ihres Asyl- oder Wegweisungsverfahrens nötig ist. Unter Berücksichtigung, dass die Asylverfahren neu rasch abgeschlossen sein sollten, ist dies grundsätzlich nachvollziehbar. Wir sind jedoch der Ansicht, dass Kinder und Jugendliche auch künftig an Schulreisen ins Ausland teilnehmen können sollten.

**Zu Art. 83 Abs. 9<sup>bis</sup>**

Wenn eine Person nach einer unerlaubten Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat wieder in die Schweiz einreist und das Staatssekretariat für Migration (SEM) das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme feststellt, hält sich diese Person rechtswidrig in der Schweiz auf und muss von den kantonalen Migrationsbehörden gestützt auf Art. 64 AIG weggewiesen werden. Wie im erläuternden Bericht ausgeführt wird, dürfte es aber Fälle geben, in denen weiterhin Vollzugshindernisse vorliegen, sodass der Wegweisungsvollzug nicht durchführbar ist. Die davon betroffenen Personen werden sich daraufhin gemäss der vorliegenden Vorlage bis zu drei Jahren ohne geregelten Status und damit als Nothilfebezüglerinnen und -bezügler in der Schweiz aufhalten. Diese Rechtsfolge ist nicht hinnehmbar. Art. 83 Abs. 9<sup>bis</sup> ist deshalb dahingehend zu ergänzen, dass das SEM nicht nur über das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme befindet, sondern gleichzeitig auch die Wegweisung verfügt. Falls weiterhin Vollzugshindernisse bestehen, hat das SEM die vorläufige Aufnahme neu anzuordnen. Als Sanktionsmöglichkeit bliebe in diesen Konstellationen immerhin eine Busse nach Art. 120 Abs. 1 Bst. h AIG.

**Zu Art. 83 Abs. 9<sup>ter</sup>**

Bei asylsuchenden Personen dürfte die unerlaubte Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat aufzeigen, dass weder Asylgründe noch Vollzugshindernisse bestehen, weshalb diese Personen vom SEM wegweisen werden dürfen. Es sind aber dennoch Konstellationen denkbar, in denen der Vollzug als nicht zumutbar im Sinne von Art. 83 Abs. 4 AIG beurteilt werden muss. In diesen Konstellationen bliebe die betroffene Person bis zu drei Jahren ohne geregelten Status in der Schweiz, was – wie bereits zu Art. 83 Abs. 9<sup>bis</sup> ausgeführt – nicht akzeptabel ist. Das SEM muss deshalb weiterhin die Möglichkeit haben, bei Vorliegen von Vollzugshindernissen die vorläufige Aufnahme anzuordnen.

**Zu Art. 84 Abs. 4**

Bst. a und d entsprechen der heutigen Regelung, wonach die vorläufige Aufnahme erlischt, wenn die vorläufig aufgenommene Person in einem anderen Staat ein Asylgesuch eingereicht oder wenn sie sich unerlaubt länger als zwei Monate im Ausland aufgehalten hat. Diese Regelungen können in der Praxis zu einem formalistischen Leerlauf führen. Nach der Feststellung des Erlöschens müssten die betroffenen Personen von den kantonalen Migrationsbehörden gestützt auf Art. 64 AIG weggewiesen werden. Bei Vorliegen von Vollzugshindernissen würden die kantonalen

Migrationsbehörden allerdings gleichzeitig beim SEM die erneute Anordnung der vorläufigen Aufnahme beantragen müssen. Art. 84 Abs. 4 ist deshalb dahingehend zu ergänzen, dass das SEM in den Fällen von Bst. a und d nicht nur über das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme befindet, sondern gleichzeitig auch die Wegweisung verfügt. Falls weiterhin Vollzugshindernisse bestehen, hat das SEM die vorläufige Aufnahme neu anzuordnen.

#### **Zu Art. 84 Abs. 4<sup>bis</sup>**

Mit Verweis auf die Ausführungen zu den vorhergehenden Bestimmungen begrüßen wir es, dass die vorläufige Aufnahme von vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen nicht erlischt, wenn diese sich länger als zwei Monate unerlaubt in einem anderen Staat oder im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgehalten haben. Abs. 4<sup>bis</sup> ist jedoch mit Bst. a zu ergänzen, sodass die vorläufige Aufnahme bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auch dann nicht erlischt, wenn sie in einem anderen Staat ein Asylgesuch eingereicht haben. Diese Konstellation kommt regelmässig vor. In der Praxis werden diese Personen über das Dublin-Verfahren zurück in die Schweiz überstellt. Das SEM stellt daraufhin das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme fest, worauf die kantonale Migrationsbehörde gestützt auf Art. 64 AIG eine Wegweisung anordnen muss. Da die Wegweisung bei vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen in aller Regel nicht vollzogen werden kann, müsste der Kanton beim SEM wieder die vorläufige Aufnahme beantragen. Dies ist nicht sinnvoll.

#### **Zu Art. 85b**

Aus integrationspolitischer Sicht begrüßen wir die Änderung im Bereich des Kantonswechsels. Sie dient einer rascheren Integration in den Arbeitsmarkt und damit einem der vordringlichen Ziele der Integrationsagenda des Bundes und der Kantone.

#### **Zum Begriff «vorläufige Aufnahme»**

Aus integrationspolitischer Sicht ist das Festhalten am Begriff der vorläufigen Aufnahme nicht zielführend. Tatsache ist, dass eine grosse Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Personen nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz bleibt. Die Bezeichnung «vorläufig aufgenommen» erweckt jedoch bei Akteurinnen und Akteuren ausserhalb des Migrationsbereichs den Eindruck, dass es sich um Personen handelt, die sich lediglich vorübergehend in der Schweiz aufhalten. Mit dem Festhalten am Begriff der vorläufigen Aufnahme wird die rasche Integration

in den Arbeitsmarkt erschwert, was den Zielen der Integrationsagenda des Bundes zuwiderläuft. Daher ist es aus unserer Sicht wichtig, dass anstelle der jetzigen Bezeichnung ein Begriff verwendet wird, der für sämtliche Akteurinnen und Akteure verständlich ist und der mutmasslichen Aufenthaltsdauer Rechnung trägt. Die Suche nach einer neuen Bezeichnung dieses Aufenthaltsstatus ist deshalb weiterzuverfolgen.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**