



Erläuterungen zur Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 20. Januar 2010

1. Einleitung

Die von der Schweiz im Rahmen der Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes übernommene Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten¹ (Verordnung [EG] Nr. 2252/2004) sieht die Einführung biometrischer Daten in den Pässen und Reisedokumenten der Mitgliedstaaten der EU bzw. der Schengen-Staaten vor. Zentrales Element dieser Verordnung ist, dass ein Gesichtsbild und zwei Fingerabdrücke elektronisch im Pass gespeichert werden müssen. Die Pflicht zur Aufnahme von biometrischen Daten gilt nur für Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von mehr als 12 Monaten. Die Schweiz war verpflichtet, flächendeckend nationale biometrische Pässe einzuführen. Dies gilt auch für Reisedokumente für ausländische Personen. Mit der Einführung der biometrischen Ausweise musste das Antragsverfahren für Reisedokumente für ausländische Personen teilweise angepasst werden. Die Anpassung dieses Antragsverfahrens bildete den Hauptgrund für die Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen vom 20. Januar 2010 (RDV)², die am 1. März 2010 in Kraft getreten ist.

Die mit der letzten Revision einhergehende Praxis hat mehrfach Kritik hervorgerufen, namentlich weil diese ermöglichte, dass vorläufig aufgenommene Personen (mit F-Bewilligung) ohne Einschränkung reisen konnten. Insbesondere die Möglichkeit, in das Herkunftsland zu reisen, hat Fragen aufgeworfen. Der seit dem 1. März 2010 für vorläufig aufgenommene Personen eingeführte Anspruch auf Ausstellung eines Reisedokumentes ohne Angabe von Reisegründen, hat einerseits zu einem Wegfall einer präventiven Kontrolle durch das Bundesamt für Migration (BFM) und andererseits zu einer Zunahme von möglichen Missbrauchsfällen geführt (z.B. mehrmonatige Aufenthalte im Heimatstaat bei gleichzeitigem Bezug von Sozialhilfegeldern, Verdachtsfälle wie Beschneidung von Mädchen im Ausland). Ziel der Befreiung des Nachweises der Reisegründe war die Aufhebung der Restriktionen bezüglich der persönlichen Bewegungsfreiheit von vorläufig aufgenommenen Personen gewesen (siehe Ausführungen zu Artikel 8, S. 8 f.). Nach altem Recht wurden Auslandsreisen nur in Ausnahmesituationen zugelassen. Eine eingehende Überprüfung der RDV insbesondere im Rahmen der Antwort auf das Postulat Haller Vannini³ (Reisen in den Herkunftsstaat von vorläufig Aufgenommenen; 11.3047) und die Motion Flückiger-Bäni⁴ (Keine Ferienreisen für Flüchtlin-

¹ ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1; zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 444/2009, ABl. L 142 vom 6.6.2009, S. 1.

² SR 143.5

³ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113047

⁴ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20113383

ge mit Status F; 11.3383) hat im Rahmen einer Arbeitsgruppe des BFM⁵ stattgefunden. Daraus ging hervor, dass für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Personen, die vorläufigen Schutz erhalten, eine klarere und striktere Regelung der Reisegründe eingeführt werden muss.

Im Übrigen ist im Rahmen der Überprüfung durch die Arbeitsgruppe festgestellt worden, dass es insbesondere aus Gründen der Klarheit einige Ergänzungen und Anpassungen bezüglich der Einführung der Biometrie in den Reisedokumenten für ausländische Personen braucht. Die für die Biometrie notwendigen Änderungen in den Artikeln 59 und 111 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer⁶ (AuG) sind am 1. Oktober 2011 in Kraft getreten. Im Rahmen dieses Inkrafttretens sind einige Bestimmungen der RDV ergänzt worden. Zudem wurde beschlossen, den ausländischen Personen ohne Reisedokumente, denen das BFM eine Reise bewilligt hat, grundsätzlich einen biometrischen Pass auszustellen. Der Identitätsausweis wird nur noch in wenigen definierten Fällen ausgestellt.

Im Weiteren erfolgte die Inkraftsetzung des zentralen Visa-Informationssystems der Europäischen Union (C-VIS) am 11. Oktober 2011. Das C-VIS enthält die von den Schengen-Staaten erfassten Daten der Visum-Antragsteller. Jedes nationale Visumsystem ist durch eine Schnittstelle mit dem zentralen System verbunden. Die von den einzelnen Staaten erfassten Daten werden ins zentrale System übermittelt, insbesondere die zehn Fingerabdrücke und ein Gesichtsbild. Das C-VIS bezweckt namentlich eine bessere Zusammenarbeit im Rahmen der Ausstellung von Schengen-Visa und die Vermeidung von wiederholten Visa-Anträgen, eines sogenannten Visa-Shoppings.

Seit dem 11. Oktober 2011 werden die biometrischen und persönlichen Daten der Visum-Inhaberinnen und -Inhaber zunächst in Nordafrika und in späteren Etappen in allen anderen Ländern zentralisiert im C-VIS erfasst. Auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz werden die persönlichen Daten bereits heute von den Behörden erfasst, jedoch noch nicht die biometrischen Daten. Das BFM stellt Bewilligungen zur Wiedereinreise in die Schweiz (neu Rückreisevisum) in Form eines Schengen-Visums der Kategorie C (gültig für einen Aufenthalt im Schengenraum bis zu drei Monaten) mit eingeschränkter territorialer Gültigkeit aus. Die Verfahrensvorschriften bezüglich der Ausstellung dieser speziellen Dokumente (Rückreisevisa) müssen klar festgelegt werden. Dabei muss insbesondere berücksichtigt werden, dass es für die Ausstellung eines Schengen-Visums C mittelfristig auch auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz eine biometrische Erfassung braucht (siehe Ausführungen zu Art. 14, S. 14 f.).

Schliesslich wird vorgeschlagen, für eine beschwerdefähige Verfügung über die Verweigerung der Ausstellung eines Reisedokuments oder einer Reisebewilligung eine neue Gebühr vorzusehen.

⁵ Zusammengesetzt aus Vertretern des BFM (spezialisierte Mitarbeiter aus den Bereichen Reisedokumente, Visa, Integration, Recht, Asyl & Rückkehr und Subventionen) und der Kantone (Vertreter der Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) aus den Kantonen Aargau und Wallis; sowie der Verband der kantonalen Passstellen (VKP) aus dem Kanton Solothurn)

⁶ BB vom 13. Juni 2008 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über biometrische Pässe und Reisedokumente, in Kraft seit 1. März 2010 (AS **2009** 5521 5528; BBl **2007** 5159). SR **142.20**

2. Kommentar der einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Reisedokumente und Bewilligung zur Wiedereinreise

Artikel 1 muss teilweise angepasst werden.

Absatz 1

Buchstabe a

Der Buchstabe a von Artikel 1 bleibt unverändert.

Buchstabe b

Die Formulierung des Buchstabens b von Absatz 1 bleibt unverändert. Trotzdem ist von nun an vorgesehen, dass ein Pass für eine ausländische Person nicht nur an Personen ohne Reisedokumente, die eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung für die Schweiz (Ausweis B oder C) besitzen, sondern in einigen Fällen auch an schriftenlose asylsuchende, schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen, denen das BFM eine Reise im Sinne des neuen Artikels 8 dieser Verordnung bewilligt hat, ausgestellt wird. Diese Neuerung wird im Artikel 4 Absatz 4 RDV eingeführt.

Die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 sieht in ihrem Artikel 1 Absatz 3 vor, dass nur länger als ein Jahr gültige Reisedokumente der Biometrie voraussetzung unterworfen sind. Die Biometriepflicht ist grundsätzlich nicht auf zeitlich beschränkte oder Ersatz-Reisedokumente anwendbar. Das BFM kann jedoch beschliessen, die Biometrie auf Pässe für Personen aus dem Asylbereich und vorläufig aufgenommene Personen anzuwenden, denen eine zeitlich beschränkte Reise bewilligt wird.

Für schriftenlose asylsuchende, schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen soll bei Vorliegen von besonderen Reisegründen (vgl. Art. 8) ein Dokument ausgestellt werden, welches den aktuellsten Sicherheitsbestimmungen entspricht (Biometrie), die neuesten Sicherheitsmerkmale aufweist und eine nachvollziehbare Bezeichnung besitzt. Analog zu einigen Schengen-Staaten (z.B. Finnland) soll der aktuelle Pass für eine ausländische Person nach Artikel 4 RDV neu auch an diese Personen abgegeben werden. Das biometrische Dokument soll somit im Vergleich zum heute ausgestellten Identitätsausweis zu mehr Transparenz im Schengen-Raum führen. Dieses gesicherte Dokument stellt ausserdem sicher, dass nur die zum Reisen berechtigte Person aus der Schweiz ausreisen und wieder einreisen kann.

Der Pass für eine ausländische Person ermächtigt zur Wiedereinreise in die Schweiz. Dies führt im Vergleich zum bisherigen Verfahren, bei dem ein Identitätsausweis und ein Rückreisevisum ausgestellt werden muss, zu einer Zeitersparnis. Die Verwendung dieses Dokumentes ist schnell umsetzbar, und es entstehen keine zusätzlichen Materialkosten für den Bund, da das Dokument bereits besteht. Für die ausländische Person wird das Dokument im Hinblick auf eine Reise günstiger, da der Pass weniger kostet als ein Identitätsausweis mit Rückreisevisum (Kosten für einen Pass für eine ausländische Person: 140 CHF / Kosten für einen Identitätsausweis: 100 CHF mit Rückreisevisa: 60 Euro: gesamt ca. 174 CHF). Ausserdem verkürzt sich die Dauer der Gesuchsbearbeitung beim BFM, da die Herstellung des Passes für eine ausländische Person dem Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL) obliegt. Der Umstand, dass das Dokument nicht mehr innert ein bis zwei Tagen beim BFM ausgestellt werden kann, ist in Kauf zu nehmen. In dieser Hinsicht werden schriftenlose asylsuchende, schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen den anerkannten Flüchtlingen und staatenlosen Personen mit Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz gleichgestellt.

Für diese neue Personengruppe, welche einen Pass für eine ausländische Person erhält, wird in den amtlichen Vermerken die Reisedauer und der Aufenthaltsstatus (vorläufig aufgenommene Person, Asylgesuchsteller, schutzbedürftige Person) angegeben (vgl. Art. 4 Abs. 5).

Buchstabe c

Der Inhalt von Buchstabe c des Absatzes 1 ist neu. Der Identitätsausweis soll i.d.R. nur noch für Asylsuchende eingesetzt werden, welche die Schweiz verlassen müssen (Ausnahme: Art. 5 Abs. 2 und Art. 6). Einzig die asylsuchenden Personen, die während des Asylverfahrens oder nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid aus der Schweiz ausreisen, um in einen Drittstaat oder in ihr Herkunftsland zu reisen, erhalten in bestimmten Fällen dieses Dokument.

Der Identitätsausweis eignet sich nicht für alle Personengruppen, welche diesen heute erhalten. Gemäss dem heute geltenden Artikel 8 Absatz 1 RDV sind Reisedokumente fremdenpolizeiliche Ausweise, welche weder die Identität noch die Staatsangehörigkeit nachweisen. Somit belegt der Identitätsausweis die Identität nicht. Die Bezeichnung Identitätsausweis ist daher irreführend. Die vom BFM eingesetzte Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass der Titel Identitätsausweis im Falle einer allgemeinen Reisetätigkeit geändert werden muss. Im Übrigen kennen die meisten Schengen-Staaten kein solches Dokument. Der Identitätsausweis alleine ermächtigt ausserdem nicht zu einer Wiedereinreise in die Schweiz. Daher muss bei gewünschter Wiedereinreise in die Schweiz ein zusätzliches Rückreisevisum (vgl. Artikel 7) ausgestellt werden.

Aus diesen Gründen soll der Identitätsausweis neu wie schon erwähnt nur noch an asylsuchende Personen, die definitiv ausreisen, abgegeben werden. Bei definitiven Ausreisen in *den Heimatstaat* wird vom Heimatstaat normalerweise ein Laissez-passer im Sinne von Artikel 6 ausgestellt. Dies erfolgt, wenn der Staat die Person als eigenen Staatsangehörigen anerkennt. Bei Ausreisen *in einen Drittstaat* ist dies nicht möglich. Aus diesem Grund wird im Falle einer Ausreise in einen *Drittstaat* durch das BFM ein Identitätsausweis ausgestellt. Die Bezeichnung Identitätsausweis stellt für diese Personengruppe kein Problem dar, da der Zielstaat eingewilligt hat, diese Personen einreisen zu lassen. Somit wird das Dokument nicht als allgemeines Reisedokument, sondern nur für eine einmalige Ausreise benützt. Häufig ist in diesen Situationen rasches Handeln erforderlich und somit die individuelle Ausstellung durch das BFM sinnvoll.

Aufgrund der vorgesehenen Praxisänderung wird auf eine Umbenennung des Dokumentes „Identitätsausweis“ verzichtet. Ausserdem besteht beim BBL ein Vorrat an Identitätsausweisen, die sinnvollerweise noch benützt werden können.

Buchstabe d

Buchstabe d von Absatz 1 bleibt unverändert.

Absatz 2

Eine Bewilligung zur Wiedereinreise wird in der Form eines Rückreisevisums ausgestellt. Vor der letzten Revision wurde dieses Visum sodann auch unter der Bezeichnung des Rückreisevisums geführt. Somit wird keine neue Begrifflichkeit eingeführt, sondern lediglich auf eine frühere Bezeichnung zurückgekommen.

Der Absatz führt aus, dass das BFM ein Rückreisevisum ausstellen kann, welches der Inhaber oder dem Inhaber die Wiedereinreise in die Schweiz bewilligt. Das Rückreisevisum

wird vom BFM in Form eines Schengen-Visums Kategorie C, jedoch von befristeter Dauer und beschränkt auf die Schweiz, ausgestellt. Seine Inhaberin oder sein Inhaber soll innerhalb einer bestimmten Frist wieder in die Schweiz einreisen können. In der Verordnung und im Kommentar wird folgend nur noch von Rückreisevisum gesprochen.

Artikel 2 Biometrische Reisedokumente

Artikel 2 befasst sich neu mit den biometrischen Reisedokumenten.

Absatz 1

Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Artikel 1 Absatz 2. Er legt fest, welche Reisedokumente biometrisch sind. Wie bereits heute sind die Pässe für ausländische Personen und Reiseausweise für Flüchtlinge biometrisch (Art. 1 Abs. 1 Bst. a und b).

Absatz 2

Ein neuer Absatz 2 legt fest, welche Daten auf dem Chip der in Artikel 1 Absatz 1 Buchstaben a und b erwähnten Dokumente erfasst werden. Hier wird Artikel 59 Absatz 6 AuG⁷ näher ausgeführt. Die auf dem Chip des biometrischen Reisedokuments erfassten Daten bestehen aus zwei Fingerabdrücke und einer Fotografie der Inhaberin oder des Inhabers. Alle Daten im maschinenlesbaren Bereich werden auch elektronisch auf dem Chip erfasst (insbesondere Personendaten nach Artikel 111 Absatz 2 Buchstaben a und c AuG). Alle diese Daten werden zwanzig Jahre im Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und von Rückreisevisa an Ausländerinnen und Ausländer (ISR) aufbewahrt. Die biometrischen Daten können nicht ein zweites Mal verwendet werden. Sie müssen bei jeder Ausstellung eines Reisedokuments (Pass für ausländische Personen oder Reiseausweis für Flüchtlinge) neu erfasst werden.

Absatz 3

Hier wird neu auf die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004⁸ des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Schengen-Staaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten verwiesen. Diese Verordnung ist direkt anwendbar, hier jedoch aus Gründen der Klarheit und Transparenz erwähnt. Mit diesem Verweis werden die technischen Voraussetzungen festgelegt, welche die biometrischen Dokumente erfüllen müssen.

Artikel 3 Reiseausweis für Flüchtlinge

Artikel 3 entspricht dem heute geltenden Artikel 2.

Artikel 4 Pass für eine ausländische Person

Die Absätze 1 bis 3 des Artikels 4 entsprechen dem heute geltenden Artikel 3. Absatz 2 enthält jedoch noch eine Präzisierung. Es wird auf die Personen mit einer Legitimationskarte verwiesen, die vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) auf Grundlage der Verordnung vom 7. Dezember 2007⁹ zum Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatverordnung, V-GSG) an Personen mit Wohnsitz in der Schweiz erteilt wird. Diesen Personen kann ein Pass für eine ausländische Person abgegeben wer-

⁷ SR 142.20

⁸ ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 444/2009, ABl. L 142 vom 6.6.2009, S. 1.

⁹ SR 192.121

den, wenn sie über keine nationalen Reisedokumente verfügen. Solche Fälle sind selten. Diese Anpassung erfolgt auf Basis der aktuellen Praxis.

Absätze 4 und 5

Nach Absatz 4 kann auch einer schriftenlosen asylsuchenden, schutzbedürftigen oder vorläufig aufgenommenen Person ein Pass für eine ausländische Person ausgestellt werden. Die genauen Reisegründe und persönlichen Voraussetzungen für den Erhalt dieses Passes werden im neuen Artikel 8 festgehalten (zu den schutzbedürftigen Personen siehe Kommentar zu Art. 8 Abs. 7). Die Dauer einer solchen bewilligungspflichtigen Reise nach Artikel 4 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 8 wird im Reisedokument vermerkt (Abs. 5). Dies dient dazu, dass das Reisedokument nur für die bewilligte Reise benützt werden kann. Der Status der betreffenden Person (asylsuchende, schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Person) wird neben der bewilligten Reisedauer im biometrischen Pass ebenfalls aufgeführt. Zudem kann das BFM im Pass für eine ausländische Person das Reiseziel und die Reisegründe angeben.

Artikel 5 Identitätsausweis

Der Identitätsausweis und das Rückreisevisum (bisher Bewilligung zur Wiedereinreise) werden separat aufgeführt, da es sich um unterschiedliche Verfahren handelt. Artikel 5 ist neu dem Identitätsausweis gewidmet.

Absatz 1

Neu ist vorgesehen, dass i.d.R. nur asylsuchenden Personen ein Identitätsausweis ausgestellt wird, welche definitiv aus der Schweiz ausreisen, ob in einen Drittstaat, in dem sie allenfalls Familienangehörige haben, oder in Ausnahmefällen in ihr Heimat- oder Herkunftsland zurückkehren (vgl. Kommentar zu Art. 1 Abs. 1 Bst. c; Ausnahme Art. 5 Abs. 2 und Art. 6). Der Ausweis kann auch bereits für die Vorbereitung der definitiven Ausreise ausgestellt werden. Diese Regelung ist derzeit bereits in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e RDV vorgesehen.

Absatz 2

Die asylsuchenden Personen mit rechtskräftigem Wegweisungsentscheid können im Hinblick auf ihre Rückkehr in ihr Heimat- oder Herkunftsland ebenfalls einen Identitätsausweis erhalten, sofern dadurch die Ausreise aus der Schweiz beschleunigt oder erleichtert wird. Absatz 2 entspricht Artikel 4 Absatz 3 der heute geltenden Verordnung.

Artikel 6 Reiseersatzdokument

Artikel 6 übernimmt den aktuellen Artikel 5. Einer ausländischen Person kann für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung ein Reiseersatzdokument ausgestellt werden, wenn dieses die Rückführung in den Heimat- oder Herkunftsstaat ermöglicht und ein anderes heimatliches Reisedokument für die fristgemässe Ausreise nicht oder nicht mehr beschafft werden kann. Dies kann je nach Notwendigkeit in Form eines Laissez-passer oder eines Identitätsausweises erfolgen.

Artikel 7 Rückreisevisum

Artikel 7 widmet sich neu dem Rückreisevisum gemäss der Definition in Artikel 1 Absatz 2 neu RDV. Er übernimmt teilweise die heute in Artikel 4 vorgesehene Regelung betreffend Bewilligung zur Wiedereinreise.

Absatz 1

Absatz 1 legt fest, dass nur schutzbedürftige und vorläufig aufgenommene Personen, die über ein gültiges und von der Schweiz anerkanntes heimatliches Reisedokument verfügen, für die Ausreise aus der Schweiz ein Rückreisevisum erhalten. Dieser Absatz ändert teilweise die heutige Regelung in Artikel 4 Absatz 4, welche die Gewährung eines Identitätsausweises und eines Rückreisevisums für schriftenlose schutzbedürftige und vorläufig aufgenommene Personen vorsieht. Aufgrund der vorliegenden Revision wird den schutzbedürftigen oder vorläufig aufgenommenen Personen kein Identitätsausweis mehr ausgestellt (vgl. Kommentar zu Art. 1 Abs. 1 Bst. c und Art. 5). Diese Personen erhalten – wenn sie als schriftenlos im Sinne des heute geltenden Artikel 6, bzw. Artikel 9 neu RDV angesehen werden und entsprechende Reisegründe belegen können – einen Pass für eine ausländische Person.

Absatz 2

Absatz 2 sieht vor, dass das BFM nur den Personen gemäss Absatz 1 ein Rückreisevisum ausstellt, welchen eine Reise im Sinne von Artikel 8 Absätze 1 und 4 bewilligt wurde.

Absatz 3

Dieser Absatz legt fest, in welchen Fällen die asylsuchende Person oder eine von der Schweiz abgewiesene asylsuchende Person vom BFM ein Rückreisevisum erhält. Die Ausstellung eines Rückreisevisums wird oft von einem Staat verlangt, der eine asylsuchende oder von der Schweiz abgewiesene Person auf ihrem Hoheitsgebiet aufnehmen will. Dies gewährleistet, dass diese Person gegebenenfalls problemlos in die Schweiz zurückkehren kann.

Absatz 4

Es wird festgelegt, dass den Personen, die in Anwendung von Artikel 4 Absatz 4 einen Pass für eine ausländische Person zum Reisen erhalten haben, kein Rückreisevisum ausgestellt werden muss. Der Pass für eine ausländische Person berechtigt diese, während der Gültigkeitsdauer des Ausweises beziehungsweise während der Dauer der bewilligten Reise wieder in die Schweiz einzureisen.

Überdies müssen vorläufig aufgenommene Personen, die sich in einen anderen Schengen-Staat begeben wollen, ein entsprechendes Schengen-Visum beantragen, sofern sie visumpflichtig sind. Dies unabhängig von der Tatsache, dass sie einen Pass für eine ausländische Person erhalten haben oder dass sie über ein heimatliches Reisedokument mit Rückreisevisum verfügen.

Artikel 8 Reisegründe

Durch die letzte Revision der RDV wurden vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen, welche zuvor nur in Ausnahmesituationen für eine Auslandsreise zugelassen wurden, vom Nachweis spezifischer Reisegründe befreit. Somit erhält diese Personengruppe (zu den schutzbedürftigen Personen siehe Abs. 7) heute ohne Angaben des Reiseziels und -zwecks ein Rückreisevisum. Zweck der Befreiung vom Nachweis der Reisegründe war die Förderung der persönlichen Bewegungsfreiheit. Seit dem Inkrafttreten des AuG am 1. Januar 2008 sind die vorläufig aufgenommenen Personen nämlich auch Zielgruppe der Integrationsförderung. Ihnen wurde zudem ein weitgehend unbeschränkter Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt eröffnet. Diese Änderungen erfolgten, da ein Grossteil der vorläufig aufgenommenen Personen längerfristig in der Schweiz verbleibt.

Die eingeführte unbeschränkte Reisefreiheit für vorläufig aufgenommene Personen hat sich in der Praxis jedoch als unbefriedigend erwiesen, denn eine präventive Kontrolle durch das BFM ist weggefallen und die möglichen Missbrauchsfälle haben zugenommen (bsp. mehrmonatige Aufenthalte im Heimatstaat bei gleichzeitigem Bezug von Sozialhilfegeldern, Verdachtsfälle wie Beschneidung von Mädchen im Ausland). Die Kantone haben wiederholt beim BFM beanstandet, dass nun viele Sozialhilfebezüger frei und lange reisen würden. Zudem haben die Rechtswirkungen des Identitätsausweises bei verschiedenen Schengen-Staaten Fragen aufgeworfen (heute geltender Art. 4). In den EU-Staaten und den übrigen an Schengen assoziierten Staaten kennt man kein solches Reisedokument, und Personen mit vergleichbarem ausländerrechtlichem Status können nur beschränkt oder gar nicht reisen. Im Weiteren wurden zu diesem Thema zwei politische Vorstösse eingereicht, welche forderten, die frühere Beschränkung der Reisetätigkeit wieder einzuführen. Das Postulat Haller Vannini (11.3047 "Reisen in den Herkunftsstaat von vorläufig Aufgenommenen") wurde vom Bundesrat sowie vom Nationalrat angenommen. Die Motion Flückiger-Bäni (11.3383 "Keine Ferienreisen für Flüchtlinge mit Status F") wurde zwar vom Bundesrat abgelehnt (wegen mangelnder Klarheit der Formulierungen der Motionärin), vom Nationalrat hingegen angenommen (Stimmenverhältnis: 114 zu 68). Damit wurde ein politisches Zeichen gesetzt.

Es hat sich somit herausgestellt, dass sich die geltende Reisefreiheit nicht bewährt hat und auf eine striktere Regelung zurückgekommen werden muss.

Absatz 1

Nach dem neuen Absatz 1 dürfen Asylsuchende oder vorläufig aufgenommene Personen grundsätzlich nicht in das Ausland reisen. Jedoch sieht Absatz 1 vor, dass das BFM eine Reise einer asylsuchenden oder vorläufig aufgenommenen Person unter gewissen Bedingungen bewilligen kann. Die heutige Formulierung von Artikel 4 Absatz 1 wird in eine „Kann-Bestimmung“ umgewandelt, denn es soll kein genereller Anspruch auf Ausstellung eines Reisedokumentes (und mithin auf Bewilligung einer Auslandsreise) für diese Personengruppe bestehen (analog zu Art. 59 Abs. 1 AuG). Die Buchstaben a bis c von Absatz 1 entsprechen den heutigen Reisegründen für asylsuchende Personen (Art. 4 Abs. 1 Bst. a bis c). Der heute geltende Buchstabe d wird für vorläufig aufgenommene Personen in Absatz 4 Buchstabe b übernommen (siehe Ausführungen zu diesem Absatz).

Absatz 2

Das BFM entscheidet neu über die Dauer der bewilligten Reisen. Gemäss geltendem Recht sind lange Reisen möglich. Dies steht einerseits im Widerspruch zur Integration in der Schweiz und andererseits zum Aufenthaltsstatus.

Heimatreisen sollen im neuen Recht nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Insbesondere für Notfälle oder für kurze begründete Aufenthalte sollten Reisen bewilligt werden können. Wichtig ist jedoch, dass ein kontrollierter Umgang mit Reisen von vorläufig aufgenommenen Personen erwirkt werden kann, damit die Reisen mit dem Aufenthaltsstatus grundsätzlich vereinbar sind. Die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die persönliche Freiheit muss beachtet werden. Je länger jemand mit einer vorläufigen Aufnahme in der Schweiz lebt und je mehr er integriert ist, desto weniger rechtfertigt sich dieser Eingriff.

Absatz 3

Absatz 3 entspricht dem heutigen Artikel 4 Absatz 2.

Absatz 4

Neben den in Absatz 1 definierten Reisegründen sollen für vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen noch zwei andere Reisegründe bestehen. Im Gegensatz zu den asylsuchenden Personen, welche sich nur aufgrund des hängigen Asylverfahrens in der Schweiz aufhalten dürfen, verfügen vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen über ein etwas gefestigteres Aufenthaltsrecht in der Schweiz und dürfen arbeiten (siehe Ausführungen betreffend vorläufig aufgenommene Personen in der Einleitung zu Art. 8, erster Abschnitt, und betreffend schutzbedürftige Personen zu Art. 8 Abs. 7). Um die persönliche Freiheit der vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen nicht in unzulässiger Weise einzuschränken, werden die folgenden zwei Reisegründe für diese Personengruppe eingeführt, bzw. beibehalten.

Buchstabe a

Gemäss Absatz 4 Buchstabe a kann für vorläufig aufgenommene Personen auch aus humanitären Gründen eine Reise bewilligt werden. Es ist unbestritten, dass es Fälle von vorläufig aufgenommenen Personen gibt, für die unter Berücksichtigung von Aspekten wie gute Integration und lange Aufenthaltsdauer in der Schweiz bestimmte zusätzliche Reisen, welche nicht als Notfall (Art. 8 Abs. 1 Bst. a und b neu RDV) gelten, möglich sein sollten.

Eine einmal angeordnete vorläufige Aufnahme dauert in der Regel mehrere Jahre und erlischt in den weitaus meisten Fällen nicht wegen der definitiven Ausreise aus der Schweiz, sondern aufgrund der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung. Mit der neuen Reisebewilligung aus humanitären Gründen wird der Rechtsprechung des Beschwerdedienstes des EJPD (heute Bundesverwaltungsgericht) Rechnung getragen. Dieser hatte in mehreren Fällen die Verweigerung der Ausstellung von Reisedokumenten (bzw. die Nichtbewilligung einer Auslandsreise) als unverhältnismässigen Eingriff in die persönliche Freiheit einer seit Jahren vorläufig aufgenommenen Person gewertet. Konkret ging es beispielsweise um eine 75-jährige Frau aus Kosovo, welche seit über fünf Jahren in der Schweiz lebte und vollumfänglich durch ihre hier ansässigen Kinder finanziell unterstützt wurde. Sie wollte für kurze Zeit in ihr Heimatland reisen, um die Grabstätten ihrer nächsten Verwandten zu besuchen und ihren noch lebenden Bruder zu treffen. Im Hinblick auf ihr fortgeschrittenes Alter und ihren Gesundheitszustand sah der Beschwerdedienst eine gewisse Dringlichkeit als gegeben an. Der Beschwerdedienst führte in genereller Hinsicht aus, dass das gewünschte Reisedokument auszustellen sei, wenn nach einer langen Aufenthaltsdauer sachliche und triftige Gründe dafür vorliegen und das Gesuch nicht eigennützigen Motiven dienen, bzw. es sich nicht als rechtsmissbräuchlich erweisen würde (Entscheid des EJPD vom 24. September 2004, Rek. B2-0361235).

Buchstabe b

Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der geltenden RDV soll neu nur noch für vorläufig aufgenommene Personen gelten und nicht mehr für asylsuchende Personen. Diese Bestimmung wurde ursprünglich aufgrund der Motion Rennwald (05.3297, Rückreisevisum) eingeführt, welche sich lediglich auf vorläufig aufgenommene Personen bezog. Die Motion betraf einen minderjährigen vorläufig aufgenommenen Fussballspieler, welcher für seinen Fussballklub an einem Auslandturnier teilnehmen wollte und dafür nach der damaligen Rechtslage keine Reisedokumente erhielt. Der Bundesrat hielt es im Hinblick auf einen noch umfassenderen Schutz des Kindeswohls als vertretbar, vorläufig aufgenommenen minderjährigen Personen Rückreisevisa auch dann abzugeben, wenn die Teilnahme an einem sportlichen oder kulturellen Anlass im Ausland ausserhalb des Schul- oder Ausbildungsbetriebes, so beispielsweise als Mitglied eines Sportvereins oder eines Jugendorchesters usw. stattfindet. Der Bundes-

rat war weiter der Auffassung, dass im Rahmen der Integrationsbemühungen für vorläufig aufgenommene Personen ein Rückreisevisum in spezifischen Fällen auch an über 18-jährige Personen abgegeben werden könne, sofern diese Mitglied eines Vereins seien und für einen kulturellen oder sportlichen Anlass ins Ausland reisen müssten.

Als Kulturanlass kann beispielsweise ein Auftritt in einem Chor oder Orchester im Ausland verstanden werden. Jedoch fallen z.B. weder Besuche von Pop- oder Rockkonzerten noch die Teilnahme an Pilgerreisen darunter.

Reisedauer

Die Reisen nach Absatz 4 sollen neu auf dreissig Tage beschränkt werden. Dies entspricht ungefähr den vier Wochen Ferienanspruch für einen Arbeitnehmer. Damit können monatelange Auslandsaufenthalte von vorläufig aufgenommenen Personen vermieden werden. Der von Seiten der Politik geäusserten Kritik wird damit Rechnung getragen. Die Befristung von dreissig Tagen gilt nur für den neuen Absatz 4.

Absatz 5

Bei der Prüfung des Gesuches nach Absatz 4 wird der Grad der Integration der betroffenen vorläufig aufgenommenen Personen berücksichtigt. Die Beurteilung des Grades der Integration richtet sich nach Artikel 4 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern¹⁰ (VIntA). Demnach werden folgende Kriterien geprüft: a) Respektierung der rechtsstaatlichen Ordnung und der Werte der Bundesverfassung, b) Erlernen der am Wohnort gesprochenen Landessprache, c) Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz sowie d) der Wille zur Teilnahme am Wirtschaftsleben und zum Erwerb von Bildung. Insbesondere wird Wert darauf gelegt, dass die gesuchstellende Person nicht dauerhaft sozialhilfeabhängig oder straffällig ist. Je länger eine vorläufig aufgenommene Person in der Schweiz weilt, desto höher sind die Anforderungen an den Grad der Integration.

Absatz 6

Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat gestützt auf Absatz 4 Buchstabe a sind nur in begründeten Fällen erlaubt. Als Beispiel für einen solchen begründeten Fall kann jenes in den Erläuterungen zu Absatz 4 Buchstabe a angeführt werden (Entscheid des EJPD vom 24. September 2004, Rek. B2-0361235).

Absatz 7

Die Rechtsstellung der Personen, welchen nach Artikel 4 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG)¹¹ vorübergehender Schutz gewährt wird, unterscheidet sich von der Rechtsstellung der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen. Einerseits berechtigt der Ausweis S die Schutzbedürftigen analog zum Ausweis N für Asylsuchende nicht zum Grenzübertritt und wird eingezogen, wenn die schutzbedürftige Person die Schweiz verlassen muss oder ohne Bewilligung der zuständigen Behörde verlässt (Art. 45 Asylverordnung 1 vom 11. August 1999¹² über Verfahrensfragen [Asylverordnung 1, AsylV 1] für schutzbedürftige und Art. 30 AsylV1 für asylsuchende Personen). Andererseits erhalten Schutzbedürftige im Unterschied zu asylsuchenden und vorläufig aufgenommenen Personen nach fünf Jahren Schutzgewährung eine Aufenthaltsbewilligung, welche jedoch bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist (Art. 74 Abs. 2 AsylG). Der vorübergehende Schutz von schutzbedürftigen Personen wird nicht widerrufen, wenn sie sich mit Einverständnis der zu-

¹⁰ SR 142.205

¹¹ SR 142.31

¹² SR 142.311

ständigen Behörden in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat begeben (Art. 78 Abs. 2 AsylG). Deshalb kann einer schutzbedürftigen Person entweder eine Reise nach Artikel 8 Absatz 1 oder Absatz 4 RDV bewilligt werden. Zu beachten ist, dass die Schweiz bislang noch nie einer Person vorübergehenden Schutz nach Artikel 4 des Asylgesetzes gewährt hat.

Artikel 9 Schriftenlosigkeit

Artikel 9 übernimmt den Inhalt des heute geltenden Artikels 6.

Artikel 10 Hinterlegung ausländischer Reisedokumente

Artikel 10 entspricht im Wesentlichen dem heute geltenden Artikel 8.

Absatz 1

Absatz 1 entspricht dem heute geltenden Artikel 8 Absatz 1.

Absatz 2

Absatz 2 wird zu einer flexibleren Bestimmung als der heute geltende Artikel 8 Absatz 2. Er gibt dem BFM die Möglichkeit, in bestimmten Fällen die aufbewahrten Reisedokumente zurückzugeben, ohne dass dies eine Verpflichtung darstellt. Bei gewissen Wechseln des Aufenthaltsstatus ist eine Rückgabe der Dokumente jedoch zwingend. Bei einem Asylwiderruf beispielsweise werden die hinterlegten heimatlichen Reisedokumente der Inhaberin oder dem Inhaber zurückgegeben. Das BFM kann einer Person ausserdem im Zusammenhang mit einem Gesuch um Erteilung eines Reisedokumentes ihre heimatlichen Reisedokumente zurückgeben, wenn sie diese ersetzen oder verlängern muss. Einer asylsuchenden Person können hingegen die heimatlichen Reisedokumente nicht ausgehändigt werden, da diese während des Asylverfahrens zu den Akten des BFM genommen werden (Art. 10 Abs. 1 AsylG).

Artikel 11 Rechtswirkungen

Artikel 11 entspricht im Wesentlichen dem heute geltenden Artikel 8. Nur Absatz 4 muss angepasst werden.

Absatz 4

Der Identitätsausweis wird nur noch für die definitive Ausreise ausgestellt. Für diese Personenkategorie kann ein Identitätsausweis mit Rückreisevisum ausgestellt werden, wenn der Staat, der bereit ist, die asylsuchende Person zurückzunehmen, dies ausdrücklich verlangt (vgl. Art. 7 Abs. 4). Nur in diesem Fall ist eine Rückkehr in die Schweiz möglich, auch wenn dies sehr selten vorkommt.

Artikel 12 Gültigkeitsdauer

Artikel 12 entspricht im Wesentlichen dem heute geltenden Artikel 9. Mehrere Anpassungen betreffend die Gültigkeitsdauer der vom BFM ausgestellten Reisedokumente werden vorgeschlagen.

Absatz 1

Absatz 1 Buchstabe b muss angepasst werden. Nur der Pass für eine ausländische Person, der an Personen mit einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung abgegeben wird, ist fünf Jahre gültig.

Ein neuer Buchstabe c wird in Absatz 1 angefügt. Er befasst sich mit den Pässen für eine ausländische Person, die an schriftenlose asylsuchende, schutzbedürftige und vorläufig aufgenommene Personen abgegeben werden, die eine Reisebewilligung gemäss Artikel 8 erhalten haben. Artikel 4 Absatz 4 sieht neu bei dieser Personenkategorie die Ausstellung eines biometrischen Passes für eine ausländische Person vor. Die Gültigkeitsdauer dieses Passes für eine ausländische Person beträgt sieben Monate. Die Dauer von sieben Monaten ist eine erforderliche Mindestdauer: dies, weil zahlreiche Staaten verlangen, dass die Reisedokumente ab Einreise der Person auf ihrem Hoheitsgebiet eine gewisse Gültigkeitsdauer (sechs Monate) aufweisen. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, wird kein Visum ausgestellt.

Absatz 1 Buchstabe c wird zu Absatz 1 Buchstabe d. Dieser Buchstabe wird angepasst. Ein Identitätsausweis wird für eine Dauer von sieben Monaten und nicht mehr für ein Jahr ausgestellt, sinngemäss zu der Gültigkeitsdauer des Rückreisevisums (vgl. Kommentar zu Absatz 2) und des Passes für eine ausländische Person für Personen ohne heimatliches Reisedokument (vgl. Kommentar zu Absatz 1 Buchstabe c).

Die übrigen Buchstaben von Absatz 1 bleiben unverändert, ausser dass Absatz 1 Buchstabe d zu Buchstabe e wird.

Verzicht auf den heute geltenden Artikel 9 Absatz 2

Seit dem 1. März 2010 werden Schweizer Pässe und Schweizer Identitätskarten für Kinder ab Geburt mit einer Gültigkeit von fünf Jahren ausgestellt. Diese Regelung soll auch für die Reisedokumente ausländischer Personen und für die Reiseausweise für Flüchtlinge übernommen werden. Aus diesem Grund wird Absatz 2 aufgehoben. Die heute geltende Regelung, wonach die Gültigkeitsdauer des Dokuments für ein Kind, das bei der Ausstellung des Dokuments noch nicht drei Jahre alt ist, drei Jahre beträgt, wird hinfällig. Die allgemeine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren gemäss Absatz 1 Buchstaben a und b gilt auch für Kinder.

Absatz 2

Absatz 2 übernimmt die Regelung des heute geltenden Artikels 9 Absatz 3 und passt sie an. Das Rückreisevisum wird neu anstatt für maximal ein Jahr für maximal sieben Monate ausgestellt. Die Gültigkeitsdauer soll neu auf sieben Monate begrenzt werden, da das Rückreisevisum in der Regel nur für eine Reise gilt. Die Dauer einer vom BFM bewilligten Reise beträgt selten mehr als einen Monat. Da jedoch die meisten Staaten für die Ausstellung eines Visums verlangen, dass die Person nach ihrer Einreise ein länger als sechs Monate gültiges Reisedokument besitzt, ist es daher sinnvoll, dass ein Rückreisevisum sieben Monate gültig ist.

Absätze 3 und 4

Diese Absätze übernehmen den Inhalt des heute geltenden Artikels 9 Absätze 4 und 5.

Absatz 5

Absatz 5 entspricht dem heute geltenden Artikel 9 Absatz 6.

Artikel 13 Verfahren für die Ausstellung eines Reisedokuments

Dieser Artikel übernimmt weitgehend das Verfahren, das im heute geltenden Artikel 10 RDV über die Ausstellung von Reisedokumenten vorgesehen ist. Es wird jedoch in der deutschen Fassung der Begriff 'Antrag' durch 'Gesuch' ersetzt, um die Bezeichnung einheitlich zu halten.

Absatz 1

Absatz 1 entspricht dem heute geltenden Artikel 10 Absatz 1.

Absatz 2

Absatz 2 entspricht dem heute geltenden Artikel 10 Absatz 2..

Absätze 3 - 5

Die Absätze 3-5 entsprechen dem heute geltenden Artikel 10 Absätze 3-5.

Absatz 6

Absatz 6 sieht wie bereits der heute geltende Artikel 10 Absatz 6 vor, dass die Personen, die ein biometrisches Reisedokument erhalten, nach der Entrichtung der Gebühr für die Erfassung der biometrischen Daten die zuständige Behörde ihres Wohnortes aufsuchen müssen. Einzig der aktuelle Verweis auf Artikel 1 Buchstaben a und b wird in diesem Absatz geändert. Es wird auf Artikel 2 verwiesen, der sich mit den biometrischen Reisedokumenten befasst.

Absatz 7

Dieser neue Absatz regelt, welche Behörde das Reisedokument der Inhaberin oder dem Inhaber zustellt. Artikel 27 der Verordnung vom 20. September 2002¹³ über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisverordnung, VAWG) wird sinngemäss übernommen. Die Ausfertigungsstelle stellt das Reisedokument direkt an die von der gesuchstellenden Person angegebene Zustelladresse zu. Nicht zustellbare oder nicht abgeholte Reisedokumente werden dem BFM übergeben. Dieses bewahrt sie zwölf Monate ab Ausstellungsdatum auf und vernichtet sie anschliessend.

Absatz 8

Dieser Absatz sieht vor, dass der Kanton entschädigt wird für den Aufwand, der ihm bei der biometrischen Erfassung entstanden ist. Diese Entschädigung beträgt 20 Franken (vgl. Anhang 3).

Artikel 14 Verfahren für die Ausstellung eines Rückreisevisums

Das Rückreisevisum wird vorwiegend asylsuchenden, schutzbedürftigen oder vorläufig aufgenommenen Personen, die über ein heimatliches Reisedokument verfügen, ausgestellt, wenn die entsprechende Reise vom BFM bewilligt wurde. Das Ausstellungsverfahren für dieses spezielle Visum unterscheidet sich teilweise von demjenigen für Reisedokumente.

Vor dem 05. April 2010 hat das BFM Rückreisevisa vorwiegend in Form von Schengen-Visa D ausgestellt. Artikel 18 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)¹⁴ definiert die gemäss innerstaatlichen Rechtsvorschriften ausgestellten Visa als Visa für einen Aufenthalt von mehr als drei Monaten (D-Visum). Dieses Visum berechtigt die Inhaberin oder den Inhaber ausserdem, auf dem Weg in den Staat, der das Visum ausgestellt hat, die Hoheitsgebiete der anderen Vertragsparteien zu durchreisen.

¹³ SR 143.11

¹⁴ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19; zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 265/2010, ABl. L 85 vom 31.3.2010, S. 1.

Aufgrund der Weiterentwicklung Nr. 105 des Schengen-Besitzstandes¹⁵ werden die nationalen Schengen-Visa (D-Visa) seit dem 5. April 2010 jedoch als Aufenthaltswaiver betrachtet (neuer Art. 21 Abs. 2a SDÜ). Dies bedeutet, dass eine Inhaberin oder ein Inhaber eines solchen Visums sich während der Gültigkeitsdauer desselben während drei Monaten in einem Zeitraum von sechs Monaten visumfrei in einem anderen Schengen-Staat aufhalten kann. Damit ist die Kontrolle der Aufenthaltsdauer in einem anderen Schengen-Staat einer vorläufig aufgenommenen Person schwierig geworden. Das BFM hat deshalb seine Praxis geändert und stellt ein Rückreisevisa nun neu in Form eines C-Visums (gültig für einen Aufenthalt im Schengen-Raum bis zu drei Monaten) mit eingeschränkter territorialer Gültigkeit nur für die Schweiz aus. Gemäss EU-Visakodex¹⁶ wird das C-Visum zwar im Hinblick auf die Durchreise durch oder einen geplanten Aufenthalt von höchstens drei Monaten im Schengenraum (Art. 2 Ziff. 2 Bst. a Visakodex) ausgestellt. Das Rückreisevisa berechtigt die betroffene Person jedoch nur, nach einer Auslandsreise wieder in die Schweiz einzureisen, um hier dann auf Grundlage der vorläufigen Aufnahme in der Regel für länger als drei Monate zu verbleiben. Gestützt auf Artikel 5 Absatz 4 Buchstabe a des Schengener Grenzkodex¹⁷, der die Ausstellung von Rückreisevisa vorsieht, die die Einreise in den Schengenraum zum Zweck der Durchreise in jenen Staat, der das Rückreisevisa ausgestellt hat, gestattet, ist davon auszugehen, dass solche Visa in der Form eines C-Visums ausgestellt werden können, da das A-Visum (Flughafentransit) nicht passend ist und das nationale D-Visum aus den genannten Gründen dafür nicht mehr in Frage kommt.

Zufolge der Inkraftsetzung des zentralen Visa-Informationssystems (C-VIS) wird dadurch mittelfristig jedoch ebenfalls eine Erfassung der biometrischen Daten der Inhaberinnen und Inhaber von Rückreisevisa erforderlich. Diese Erfassung wird voraussichtlich im Laufe der zwei kommenden Jahre auch auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz obligatorisch werden. Der vorliegende Artikel regelt die rechtliche Situation ab dem Zeitpunkt, ab welchem eine biometrische Erfassung der Inhaberinnen und Inhaber eines solchen Rückreisevisums im C-VIS verlangt wird.

Absatz 1

In Absatz 1 wird festgelegt, dass die betreffende Person ihr Gesuch um Erteilung eines Rückreisevisums persönlich bei der zuständigen kantonalen Behörde einreichen muss.

Absatz 2

Das Gesuch soll sechs Wochen vor der geplanten Reise eingereicht werden. Dies ermöglicht dem BFM, das Reisebegehren zu prüfen und nach Artikel 8 zu entscheiden (siehe Ausführungen zu Art. 13 Abs. 2).

Absatz 3

Absatz 3 legt fest, dass Artikel 13 Absätze 3 und 4 auch im Rahmen der Ausstellung eines Rückreisevisums anwendbar sind. Die kantonalen Behörden müssen die Daten der gesuchstellenden Person im Informationssystem für Reisepapiere (ISR) gemäss Artikel 111 AuG erfassen und das Gesuch dem BFM übermitteln. Die gesuchstellende Person muss zudem

¹⁵ Verordnung (EU) Nr. 265/2010 zur Änderung des Schengener Durchführungsübereinkommens und des Schengener Grenzkodex in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt, ABl. L 85 vom 31.3.2010, S. 1.

¹⁶ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex für die Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 265/2010, ABl. L 85 vom 31.3.2010, S. 1.

formell die Richtigkeit der erfassten Daten unterschriftlich bestätigen. Zu diesem Zeitpunkt werden noch keine biometrischen Daten erfasst.

Absatz 4

Das BFM entscheidet über die Gewährung eines Rückreisevisums, wenn die Reise im Sinne von Artikel 8 bewilligt wurde und informiert die gesuchstellende Person darüber.

Absatz 5

Nach der Einwilligung des BFM muss die gesuchstellende Person die zuständige kantonale Behörde aufsuchen, um die biometrischen Daten im bestehenden nationalen Visumssystem erfassen zu lassen. Die Datenerfassung richtet sich nach Artikel 8a Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003¹⁸ über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) und nach Artikel 6 der Verordnung vom 6. Juli 2011 über das zentrale Visa-Informationssystem (VISV)¹⁹ und nach der EG-VIS-Verordnung²⁰. Dieses Verfahren wird vorgeschlagen, weil eine Erfassung der biometrischen Daten beim BFM nicht sinnvoll ist und für die gesuchstellende Person, die sich auch an die zuständigen Behörden ihres Wohnorts wenden kann, einen Zeitverlust bedeutet. Die kantonalen Behörden sind überdies mit der Erfassung von biometrischen Daten vertraut (Schweizer Pass, Pass für eine ausländische Person oder biometrischer Aufenthaltsausweis).

Das bestehende Visumssystem wird voraussichtlich 2013 durch ein neues System abgelöst.

Absatz 6

Hat der Kanton die biometrischen Daten, die zehn Fingerabdrücke und die Fotografie, erfasst, wird das BFM sofort darüber informiert. Es stellt das Rückreisevisum aus und sendet der gesuchstellenden Person ihr heimatliches Reisedokument mit dem Rückreisevisum oder in seltenen Fällen einen Identitätsausweis mit einem Rückreisevisum zu.

Absatz 7

Das BFM erhebt gemäss Anhang 2 eine Gebühr für die Ausstellung des Rückreisevisums. Es handelt sich um die bereits heute in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AuG)²¹ festgelegte Gebühr. Dem Kanton wird eine Entschädigung für die Erfassung der biometrischen Daten ausgerichtet. Die Verteilung der erhobenen 60 Euro für Erwachsene erfolgt gemäss Artikel 22 Absatz 4, der entsprechend angepasst wurde, bzw. gemäss Anhang 3. Der Kanton erhält 20 Schweizer Franken analog zur Biometrie-Gebühr, die für den Schweizer Pass und das biometrische Reisedokument erhoben wird. Für die Entgegennahme des Gesuchs durch die Kantone ist eine Gebühr von 25 Franken vorgesehen, die gemäss Artikel 22 Absatz 4 von den Kantonen direkt bei der gesuchstellenden Person erhoben wird.

¹⁸ SR 142.51

¹⁹ SR 142.512

²⁰ Verordnung (EG) 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, ABl. L 218 vom 13. August 2008, S. 60, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

²¹ SR 142.209

Art. 15 Erfassung von Fotografie und Fingerabdruck

Artikel 15 neu RDV übernimmt grundsätzlich den Inhalt des heute geltenden Artikels 11. Bei diesem Artikel werden nur der Titel und Absatz 1 geändert. Die übrigen Absätze bleiben unverändert.

Titel

Der Titel des heute geltenden Artikels 11 wird angepasst. Die Änderung betrifft nur die deutsche und die italienische Fassung. Im französischen Text ist bereits die Rede von "photographie", während in der deutschen Fassung der Begriff "Gesichtsbild" und in der italienischen Fassung der Begriff "immagine del volto" verwendet wird. In Analogie zu den entsprechenden Artikeln in der Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige²² (Ausweisverordnung VAWG) und der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit²³ (VZAE) wurde beschlossen, in der deutschen Fassung den Begriff "Fotografie" und in der italienischen Fassung den Begriff "fotografia" zu verwenden. Somit trägt der Artikel 15 neu den in den Artikeln 13 VAWG und 71e VZAE verwendeten Titel.

Absatz 1

Der bisherige Artikel 11 Absatz 1 wird leicht geändert. Der Satz, mit dem vorgesehen wurde, dass das Departement die Anforderungen, die eine Fotografie erfüllen muss, regelt, wird aufgehoben und durch einen sinngemässen Verweis auf Artikel 9 Absatz 2 VAWG betreffend die Qualität der Fotografie ersetzt. Somit sind die Bestimmungen, die aufgrund von Artikel 9 Absatz 2 VAWG vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) getroffen wurden, sinngemäss auf die Fotografien im Bereich der Reisedokumente für eine ausländische Person anwendbar. Dabei handelt es sich insbesondere um Artikel 12, 13 und 37 der Verordnung des EJPD vom 6. Februar 2010 über die Ausweise der Schweizer Staatsangehörigen²⁴.

Artikel 16 Rückgabe und Annullierung von Reisedokumenten

Der heute geltende Artikel 12 wird ergänzt und zu Artikel 16. Absatz 1 erwähnt die allgemeine Regel, wonach jedes dem BFM wegen Rückzugs oder Ablaufs der Gültigkeitsdauer zurück gegebene Reisedokument unbrauchbar gemacht wird. Absatz 2 behält die heute geltende Regel bei, wonach nicht mehr verwendbare Dokument der Inhaberin, dem Inhaber oder, falls diese oder dieser verstorben ist, den Angehörigen auf Wunsch belassen werden kann.

Artikel 17 Behandlung

Ein neuer Artikel 17 wird in die RDV eingeführt. Es kommt häufig vor, dass Ausweise gewaschen, zerschnitten oder anderweitig beschädigt werden. Bei Reiseausweisen wird in der Praxis vermehrt festgestellt, dass Einreisestempel unlesbar gemacht werden. Es wird daher auf eine sorgfältige Behandlung hingewiesen.

Artikel 18 Verweigerung

Der neue Artikel 18 entspricht dem heute geltenden Artikel 13. Es wird einzig der Begriff Bewilligung zur Wiedereinreise durch den Begriff Rückreisevisum ersetzt.

²² SR 143.11

²³ SR 142.201

²⁴ SR 143.111

Zu bemerken ist, dass Artikel 96 AuG betreffend die Ermessensausübung der Behörden jederzeit anwendbar ist und im Rahmen der Prüfung eines Gesuches um Ausstellung eines Reisedokumentes insbesondere das öffentliche Interesse, die persönliche Situation der ausländischen Person und ihr Integrationsgrad zu berücksichtigen sind.

Artikel 19 Verlust

Artikel 19 übernimmt den Inhalt des heute geltenden Artikels 14. Die Absätze 1 bis 5 werden unverändert übernommen, dem Absatz 4 wird ein zweiter Satz angefügt.

Absatz 4, 2. Satz

Ein neuer Satz legt fest, dass jedes nach einem Verlust wieder gefundene Dokument nicht der Inhaberin oder dem Inhaber zurückgegeben wird, sondern dass es dem BFM zu übergeben ist, welches es anschliessend unbrauchbar macht.

Artikel 20 Ersatz

Artikel 20 übernimmt den aktuellen Artikel 15.

Artikel 21 Entzug

Artikel 21 übernimmt ohne Änderungen den Inhalt des heute geltenden Artikels 16.

Artikel 22 Gebühren

Artikel 22 übernimmt den Inhalt des heute geltenden Artikels 17.

Absatz 1

Die Ausstellung eines Identitätsausweises ist grundsätzlich gebührenpflichtig. Das BFM erhebt für Kinder eine Gebühr von 25 Franken, für Erwachsene eine solche von 75 Franken. Vom Grundsatz der Gebührenpflicht sind bisher die Reisedokumente, welche für die Vorbereitung der Ausreise in den Heimat- oder Herkunftsstaat oder für die definitive Ausreise in einen Drittstaat ausgestellt werden, ausgenommen. Diese Ausnahme soll neu nur noch in den Fällen gelten, in denen die Ausreise durch die Gebührenerhebung, bzw. das Inkassoverfahren, unverhältnismässig verzögert werden würde.

Absatz 2

Absatz 2 entspricht dem heute geltenden Artikel 17 Absatz 2.

Absatz 3

Absatz 3 entspricht dem heute geltenden Artikel 17 Absatz 3.

Absatz 4

Dieser Absatz verweist neu nicht nur auf Artikel 13 Absatz 3, was die Gebühr für die Einreichung eines Gesuches um Ausstellung eines Reisedokumentes betrifft, sondern auch auf den neuen Artikel 14 Absatz 3 betreffend das Gesuch um Ausstellung eines Rückreisevisum. Die Kantone sind berechtigt, auch eine Gebühr von 25 Franken für die Entgegennahme eines Gesuches für ein Rückreisevisum zu erheben (vgl. Anhang 3).

Absatz 5

Neu soll eine Gebühr für eine formelle Ablehnungsverfügung bei einem Reisedokument erhoben werden. Dies betrifft vor allem die Ablehnungsverfügungen bei Nichterfüllung der Reisebedingungen nach Artikel 8 neu RDV. Die Gebühr ist in Anhang 2 aufgeführt und beträgt 150 Schweizer Franken. Der Betrag entspricht dem Betrag, der bei einer Visumsablehnungsverfügung gemäss Artikel 6 AuG erhoben wird.

Die so eingenommenen Beträge dienen zum einen dem Ausgleich der fehlenden Einnahmen des Bundes bei der Ausstellung von biometrischen Reisedokumenten, insbesondere für Kinder (vgl. Anhang 2). Zudem dienen diese Beträge zur Deckung eines Teils der Verwaltungskosten für die Ausstellung von ablehnenden Entscheiden des BFM. Der Hauptgrundsatz der Gebührenerhebung im Rahmen eines AuG-Vollzugsentscheids ist in Artikel 3 Absatz 1 der Gebührenverordnung AuG²⁵ verankert (Gebührenpflicht). Diese Gebühr wird aus Klarheitsgründen in die RDV aufgenommen.

Artikel 23 Besondere Gebühr

Das BFM verweigert nach Artikel 18 Absatz 2 die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums, wenn festgestellt wird, dass die ausländische Person ihr Reisedokument in missbräuchlicher Absicht beschädigt hat. Es kommt häufig vor, dass Ausweise gewaschen, zerschnitten oder anderweitig beschädigt werden. Neu kann in solchen Fällen eine Gebühr bis zu Fr. 300.- erhoben werden. Diese dient der Deckung von Kosten in Zusammenhang mit Gutachten oder anderen Abklärungen im Rahmen der Anwendung von Artikel 18 Absatz 2. Demnach wird die Gebühr für Gutachten erhoben, die zur Abklärung, ob die ausländische Person ihr altes Reisedokument gefälscht, verfälscht oder Unberechtigten zum Gebrauch überlassen hat, erstellt werden müssen.

Artikel 24 Abklärungen im Ausland

Artikel 24 übernimmt den heute geltenden Artikel 18 unverändert.

Artikel 25 Inkasso

Der heute geltende Artikel 19 wird in den Artikel 25 der neuen Verordnung aufgenommen. Seine Formulierung muss jedoch geringfügig geändert werden. Die Grundregel, wonach Gebühren erst erhoben werden, wenn das BFM ein Gesuch um Bewilligung einer Reise gutgeheissen oder über die Ausstellung eines Reisedokuments entschieden hat, wird beibehalten. Lediglich die vom Kanton bei der Einreichung des Gesuches auf Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums erhobene Gebühr, wird am Anfang des Verfahrens erhoben, unabhängig von dessen positivem oder negativem Ausgang.

Artikel 26 Anwendbarkeit der Allgemeinen Gebührenverordnung

Der heute geltende Artikel 20 wird in Artikel 26 übernommen. Die Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGebV)²⁶ sieht u.a. vor, dass eine Verwaltungseinheit die Gebühr wegen Bedürftigkeit der gebührenpflichtigen Person oder aus anderen wichtigen Gründen stunden, herabsetzen oder erlassen kann (Art. 13 AllgGebV).

Artikel 27 Informationssystem für Reisepapiere

Der heute geltende Artikel 21 wird unverändert in Artikel 27 übernommen.

²⁵ RS 142.209

²⁶ SR 172.041.1

Artikel 28 Archivierung der Daten

Artikel 28 übernimmt den Inhalt des heute geltenden Artikels 22 unverändert.

Artikel 29 Datenschutz

Die Datenschutzvorschriften bleiben unverändert. Der Artikel 29 entspricht dem heute geltenden Artikel 23.

Artikel 30 Aufhebung bisherigen Rechts

Die Verordnung vom 20. Januar 2010 über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen wird aufgehoben und durch die vorliegende Verordnung ersetzt.

Artikel 31 Änderung bisherigen Rechts

Die Verordnung vom 24. Oktober 2007²⁷ über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) muss angepasst werden. Es handelt sich jedoch lediglich um den Verweis in Artikel 8 'Ausländische Reisepapiere' auf die revidierte RDV (Art. 8 Abs. 2 Bst. c VZAE).

Auch die Verordnung vom 11. August 1999²⁸ über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen (VVWA) muss angepasst werden. Bei der Bestimmung betreffend das Erlöschen der vorläufigen Aufnahme (Art. 26a VVWA) muss berücksichtigt werden, dass den vorläufig aufgenommenen Personen neu Pässe für ausländische Personen ausgestellt werden können (vgl. Art. 4 Abs. 4).

Artikel 32 Übergangsbestimmung für das Rückreisevisum

Vorerst werden Rückreisevisa ohne Biometrie-Erfassung im C-VIS ausgestellt. Im Verlaufe der nächsten zwei Jahre wird jedoch die Biometrie-Erfassung auch für Rückreisevisa eingeführt werden. Es müssen deshalb entsprechende Übergangsbestimmungen geschaffen werden.

Weil das Rückreisevisum in Form eines Schengen-Visums C ausgestellt wird, sind die Vorschriften der EG-VIS-Verordnung²⁹ grundsätzlich anwendbar. Seit dem 11. Oktober 2011, werden ausser den biometrischen Daten alle Daten gemäss der EG-VIS-Verordnung erfasst, wenn eine Person in der Schweiz ein Visum beantragt. In einer ersten geografischen Region, in Nordafrika, sind die Schweizer Vertretungen verpflichtet, alle Daten der visumbeantragenden Personen, inklusive zehn Fingerabdrücke und Fotografie, zu erfassen.

Der oben kommentierte Artikel 14 wird erst in einer späteren Phase in Kraft treten. In der Übergangszeit, während der in der Schweiz keine biometrische Daten erfasst werden, ist ein Artikel 14 anzuwenden, der dieser Besonderheit Rechnung trägt. Dieser Übergangsartikel wird im Folgenden kommentiert:

Artikel 14 Verfahren für ein Rückreisevisum (Übergangsbestimmung)

Absätze 1 bis 3

Die Absätze 1 bis 3 dieses Artikels entsprechen den bereits vorgängig vorgesehenen Absätzen. Sie regeln das allgemeine Verfahren der Einreichung des Gesuches für ein Rückreise-

²⁷ SR 142.201

²⁸ SR 142.281

²⁹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, ABl. L 218 vom 13. August 2008, S. 60, geändert durch Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

visum in Zusammenhang mit einer Reise. Die Tatsache, dass noch keine biometrischen Daten erfasst werden, hat keinen Einfluss auf den Inhalt der drei ersten Absätze.

Absatz 4

Absatz 4 sieht vor, dass das BFM, wenn es eine Reise im Sinne von Artikel 8 neu RDV bewilligt hat, das Visum direkt ausstellen und im Reisedokument der Person anbringen kann. Wenn die Fotografie und die Fingerabdrücke der gesuchstellenden Person nicht erfasst werden, kann das BFM das Dokument direkt ausstellen und der gesuchstellenden Person schicken. Erst in einer späteren Etappe, wenn alle visumausstellenden Behörden in der Schweiz biometrische Daten erfassen müssen (voraussichtlich 2012 oder 2013), muss die gesuchstellende Person sich zur Erfassung der biometrischen Daten an die kantonalen Behörden wenden.

Absatz 5

Absatz 5 legt fest, dass nur das BFM die Gebühr von 60 Euro für ein Erwachsenenvisum erheben kann. Der Kanton kann eine Gebühr von 25 Franken für die Entgegennahme des Gesuchs und die Übermittlung des Dossiers an das BFM erheben. Die Grundlage dafür stellt Artikel 22 Absatz 4 dar.

Artikel 33 Übergangsbestimmungen

Das neue Recht gilt für die bei Inkrafttreten dieser Verordnung hängigen Verfahren zur Ausstellung von Reisedokumenten.

Artikel 34 Inkrafttreten

Der Bundesrat beschliesst den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieser Verordnung.

Anhang 1

Anhang 1 bleibt unverändert.

Anhang 2

Anhang 2 enthält Angaben zu den Gebühren, die für die Ausstellung von Reisedokumenten und Rückreisevisa erhoben werden. Die Beträge, die in der Tabelle aufgeführt sind, können über die 25 Franken, die der Kanton für die Entgegennahme eines Gesuches für ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum erheben kann (vgl. Anhang 3), verlangt werden. Die Gebühr von 25 Franken wird pro Person erhoben. Zur Gebühr von 25 Franken kommen somit weitere Gebühren hinzu, die das BFM für die Ausstellung eines biometrischen Passes, eines Identitätsausweises oder eines Rückreisevisums erhebt. In Anhang 2 wird ausserdem neu die Gebühr von 150 Franken für die Ausstellung einer beschwerdefähigen Ablehnungsverfügung festgelegt. Diese neue Gebühr wird pro Verfügung erhoben. Eine einzige Verfügung kann allenfalls mehrere Familienmitglieder betreffen.

Anhang 3

Anhang 3 zeigt neu die Aufteilung der Gebühren für die Ausstellung eines Rückreisevisums auf. So werden nun 20 Franken von den 60 Euro abgezogen, die das BFM erhebt, und den Kantonen für die biometrische Erfassung bei einem Rückreisevisum mit biometrischer Datenerfassung vergütet. Die Gebühr von 25 Franken für die Entgegennahme des Rückreisevisums wird im Übrigen gemäss Artikel 22 Absatz 4 von den Kantonen direkt erhoben.

Voraussichtliche Auswirkungen der Revision der RDV auf die ausgestellten Dokumente und Ablehnungen

Aktuelle Zahlen

Stand der vorläufig aufgenommenen Personen am 31.05.2011:

Stand VA	23 494
----------	--------

Zahlen betreffend in den letzten Jahren ausgestellte Reisedokumente:

Jahr	Identitätsausweis	Pass für ausländische Person	Reiseausweis für Flüchtlinge	Bewilligung zur Wiedereinreise (Rückreisevisa)
2009	236	446	3 745	452
2010	1 668	450	7 819	310 + 2 537 (neu)
2011 (Hochrechnung)	2 000	450	8 000	400 + 3 000 (neu)

Reiseausweis für Flüchtlinge

Die Zahl der anerkannten Flüchtlinge hat unabhängig von der Revision einen direkten Einfluss auf die Gesuchszahl. Die Reiseausweisgesuche der anerkannten Flüchtlinge blieben in den letzten Jahren relativ konstant. Es gibt jedoch Schwankungen, welche durch die Neuaufnahme von Flüchtlingen und die Ablaufdauer der Reiseausweise bedingt sind. Somit wird es keine durch die Revision der RDV bedingten Veränderungen geben.

Pass für eine ausländische Person

Die Anzahl der Gesuche um Ausstellung von Pässen für ausländische Personen von Staatenlosen und schriftenlosen ausländischen Personen mit Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen wird durch die Revision der RDV nicht beeinflusst.

Bei den vorläufig aufgenommenen Personen wird zu Beginn mit einer ähnlichen Anzahl von Gesuchen um Ausstellung von Reisedokumenten wie vor der Revision gerechnet. Es ist jedoch davon auszugehen, dass längerfristig weniger Gesuche von vorläufig Aufgenommenen eingereicht werden, da diese keinen Anspruch auf die Ausstellung eines Passes für eine ausländische Person (heute Identitätsausweis), bzw. eines Rückreisevisums haben. Die Gesuchsbearbeitung wird jedoch mehr Zeit benötigen, da durch die Wiedereinführung von Reisegründen eine qualifiziertere Gesuchsprüfung erfolgen muss und mehr Gesuche abgelehnt werden. Die Anzahl der Gesuche von Asylsuchenden wird durch die Revision der RDV nicht beeinflusst, da diese Personen bereits nach geltendem Recht Reisegründe vorweisen müssen.

Identitätsausweis

Der Aufwand für die Herstellung der Identitätsausweise wird sich reduzieren, da weniger Ausweise produziert werden müssen. Asylsuchende und schriftenlose vorläufig Aufgenommene, welche Reisegründe belegen können, werden neu einen Pass für eine ausländische Person erhalten. Der Identitätsausweis ist nur noch zur definitiven Ausreise vorgesehen.

Rückreisevisa

Rückreisevisa werden nur noch an vorläufig Aufgenommene, welche Reisegründe und einen heimatlichen Pass vorweisen können, in den heimatlichen Pass ausgestellt. Asylsuchende und schriftenlose vorläufig Aufgenommene, welche Reisegründe belegen können, werden

neu einen Pass für eine ausländische Person erhalten, welcher ohne Rückreisevisa zur Wiedereinreise in die Schweiz berechtigt.

Ablehnungen

In den Jahren 2010 und 2011 wurden je 4000 Gesuche um Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen abgelehnt. Mit der vorliegenden Revision wird die Anzahl der Ablehnungen auf schätzungsweise 7000 pro Jahr steigen.

Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die personellen und finanziellen Auswirkungen werden durch die Anzahl an Fällen, die Gebühreneinnahme sowie dem zeitlichen Aufwand der Gesuchsprüfung beeinflusst. Die weitest grösste Anzahl an Gesuchen betrifft die Reiseausweise für Flüchtlinge. Die Gesuchseingänge für anerkannte Flüchtlinge werden durch die vorliegende Revision der RDV nicht beeinflusst.

Aufgrund der letzten Totalrevision vom 20. Januar 2010, welche am 1. März 2010 in Kraft getreten ist, stiegen die Gesuchszahlen markant an. Dies betraf vor allem die Identitätsausweise für ausländische Personen und die Rückreisevisa.

Mit der vorgeschlagenen Neuregelung wird davon ausgegangen, dass längerfristig weniger Gesuche von vorläufig aufgenommenen Personen eingereicht werden, da diese keinen Anspruch mehr auf Ausstellung eines Reisedokumentes, bzw. eines Rückreisevisums haben. Das bedeutet, dass die Gesuche um Erteilung von Identitätsausweisen und Rückreisevisa zurückgehen werden. Neu wird für diese Personengruppe bei Vorliegen von Reisegründen ein Rückreisevisum oder bei Schriftenlosigkeit ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden. Durch die Wiedereinführung von Reisegründen werden jedoch längerfristig weniger Gesuche von vorläufig aufgenommenen Personen eingereicht. Für die Kantone wird dies einen zahlenmässigen Rückgang an Gesuchen für vorläufig Aufgenommene bedeuten. Für den Bund wird die Wiedereinführung von Reisegründen eine qualifiziertere Gesuchsprüfung zur Folge haben. Somit werden weniger Gesuche mit mehr Zeitaufwand geprüft werden müssen. Für den Bund ergibt sich somit eine Verlagerung des Arbeitsaufwandes und daher keine direkte Folge auf den mengenmässigen Personalbedarf.

Für die Ausstellung eines Rückreisevisums müssen voraussichtlich in etwa zwei Jahren (Schengen-Vorgabe) biometrischen Daten erhoben werden. Die Biometrieerhebung wird bereits heute durch die Kantone vorgenommen. Der mittelfristige Mehraufwand für die Kantone besteht darin, dass zusätzlich zu den Reiseausweisen für Flüchtlinge und Pässe für ausländische Personen auch Biometriedaten für Rückreisevisa erfasst werden müssen. Aufgrund der Einführung von Reisegründen für vorläufig aufgenommene Personen ist mit einer deutlich tieferen Anzahl von ausgestellten Rückreisevisa als heute zu rechnen (2010 = 2'847 Visa).

Die Höhe der aktuellen Gebühren wird nicht geändert. Es wird jedoch eine neue Gebühr von Fr. 150.- für beschwerdefähige Ablehnungsverfügungen geschaffen (siehe Ausführungen zu Art. 22 Abs. 5).

Zusammenfassend gehen wir davon aus, dass die Revision der RDV keine personellen und finanziellen Auswirkungen haben wird. Die durch die Revision zu erwartenden geringeren Einnahmen aufgrund der Reduktion der Gesuche um Erteilung eines Identitätsausweises oder Rückreisevisa werden durch die Einführung der Gebühr für beschwerdefähige Ablehnungsverfügungen und Ausstellung von Pässen für eine ausländische Person kompensiert. Auf der personellen Seite wird die fundiertere Gesuchsprüfung zu Mehraufwand führen, was den Mindereingang an Gesuchen kompensieren wird.