



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. Die Einführung der biometrischen Ausweise 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.

Mit der letzten Revision wurde unter anderem ein Anspruch auf Ausstellung eines Reisedokumentes für vorläufig aufgenommene Personen eingeführt. Diese Personengruppe kann unabhängig von der Reisedauer, vom Reisegrund oder vom Reiseziel auf einfache Anfrage hin ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum zur Wiedereinreise in die Schweiz erhalten. Das Ziel der Befreiung des Nachweises der Reisegründe war die Aufhebung der Restriktionen der persönlichen Bewegungsfreiheit sowie die Förderung der Integration von vorläufig aufgenommenen Personen. Nach altem Recht wurden Auslandsreisen nur in Ausnahmesituationen zugelassen.

Die mit der letzten Revision einhergehende Praxis hat mehrfach Kritik hervorgerufen, namentlich weil diese ermöglichte, dass Personen mit F-Bewilligung ohne Einschränkung reisen konnten. Insbesondere die Möglichkeit, sich in das Herkunftsland zu begeben, hat Fragen in Bezug auf den Status der betroffenen Personen aufgeworfen. Die Änderung der seit dem 1. März 2010 eingeführten Praxis, hat einerseits zu einem Wegfall einer präventiven Kontrolle durch das Bundesamt für Migration (BFM) und andererseits zu einer Zunahme von unerwünschten Fällen geführt (z. B. mehrmonatige Aufenthalte im Heimatstaat bei gleichzeitigem Bezug von Sozialhilfegeldern, Verdachtsfälle wie Beschneidung von Mädchen im Ausland).

Im Jahr 2011 hat eine eingehende Überprüfung der RDV insbesondere im Rahmen der Antwort auf das Postulat Haller Vannini³ (Reisen in den Herkunftsstaat von vorläufig Aufge-

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

nommenen; 11.3047) und der Motion Flückiger-Bäni⁴ (Keine Ferienreisen für Flüchtlinge mit Status F; 11.3383) durch eine 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 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, ausländischen Personen ohne eigene Reisedokumente grundsätzlich einen biometrischen Pass auszustellen. Der Identitätsausweis wird nur noch in wenigen definierten Fällen ausgestellt.

Im Weiteren erfolgte die Inbetriebnahme 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 eine Fotografie. Das C-VIS bezweckt namentlich eine bessere Zusammenarbeit im Rahmen der Ausstellung von Schengen-Visa und die Vermeidung von wiederholten Visa-Anträgen.

Am 11. Oktober 2011 wurde zunächst in Nordafrika, und anschliessend am 10. Mai 2012 im Nahen Osten mit der Erfassung begonnen; in späteren Etappen wird sie auch in allen anderen von der Europäischen Kommission festgelegten Regionen eingeführt werden. 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.15, S. 15 ff.).

⁴ http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20113383

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. Besonderer Teil

2.1 Gewählte Lösung als Antwort auf die parlamentarischen Vorstösse

Mit dem Postulat Haller Vannini wurde der Bundesrat ersucht zu prüfen, ob in der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen Reisen in den Herkunftsstaat untersagt werden sollen, wenn die vorläufige Aufnahme damit begründet wurde, dass eine Rückkehr in ihren Herkunftsstaat unzulässig oder nicht zumutbar ist. Ausserdem galt es zu prüfen, ob die frühere Regelung wieder eingeführt werden soll, wonach Reisedokumente nur dann ausgestellt werden, wenn besonders wichtige Reisegründe vorliegen (z. B. Todesfall in der Familie) und ob die vorläufige Aufnahme aufgehoben werden soll, wenn die betreffende Person in ihren Herkunftsstaat zurückkehrt. Am 17. Juni 2011 wurde das Postulat vom Nationalrat angenommen.

Auch mit der Motion Flückiger-Bäni wurde der Bundesrat beauftragt, die Möglichkeit zu prüfen, die frühere Regelung betreffend Reisetätigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen wieder einzuführen und Auslandsreisen nur in ganz bestimmten Fällen zu bewilligen. Die aufgeworfenen Fragen betreffen vor allem die Reisen in den Heimatstaat. Mit der Motion wird ausserdem verlangt, dass in den Fällen, in denen Auslandsreisen unbewilligt oder unter falschen Angaben von Gründen stattfinden, die vorläufige Aufnahme aufgehoben werden soll. Der Bundesrat hat die Motion zur Ablehnung empfohlen, da die von der Initiatorin der Motion formulierten Anliegen bereits berücksichtigt wurden und die in der RDV vorhandenen Schwachstellen behoben werden sollten. Sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat haben die Motion angenommen.

Der Bundesrat trägt dem Postulat Haller Vannini und der Motion Flückiger-Bäni im Rahmen der Revision der RDV Rechnung. Diese Vorstösse forderten vor allem die Rückkehr zu einer strengeren Regelung sowie die Aufhebung des bestehenden Anspruches auf Ausstellung eines Reisedokumentes oder eines Rückreisevisums für vorläufig aufgenommene Personen. Diese automatische Ausstellung von Reisedokumenten hat insbesondere dazu geführt, dass vorläufig aufgenommene Personen unkontrolliert in ihren Heimatstaat ausreisen.

Als Antwort auf das angesprochene Problem zielt die gegenwärtige Revision hauptsächlich auf die Abschaffung des bestehenden Automatismus und auf die Wiedereinführung von Reisegründen für vorläufig aufgenommene Personen, die reisen möchten (vgl. Art. 9 Abs. 1 und Abs. 4 RDV). Somit kann eine präventive Kontrolle vor der Ausstellung eines Reisedokumentes durch das BFM durchgeführt werden. Reisen in den Heimatstaat kommen demnach nur noch in begründeten Ausnahmefällen wie nach früherem Recht in Betracht (vgl. Art. 9 Abs. 6 RDV).

Im Übrigen kann nach Artikel 84 Absatz 2 des Ausländergesetzes (AuG)⁷ die vorläufige Aufnahme unabhängig von der gegenwärtigen Revision jederzeit aufgehoben werden, wenn die ausländische Person die Voraussetzungen dafür nicht mehr erfüllt. Zudem erlischt die vorläufige Aufnahme, wenn eine Person ohne ein Rückreisevisum in ihren Heimatstaat ausreist (Art. 26a Bst. d der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen, WWA⁸).

Hinsichtlich der Motion Flückiger-Bäni, bei der es ebenfalls um Reisen von Personen geht, denen der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde, ist ausserdem anzumerken, dass letztere gemäss Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge⁹ reisen dürfen. Die Flüchtlingsei-

⁷ SR 142.20

⁸ SR 142.281

⁹ SR 0.142.30

genschaft wird aberkannt, wenn die Person ihren Wohnsitz wieder in ihren Herkunftsstaat verlegt (Art. 63 Abs. 1 Bst. b des Asylgesetzes, AsylG¹⁰).

2.2 Kommentar zu den 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 asylsuchende, schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen, die über keine nationalen Reisedokumente verfügen, für eine Reise im Sinne des neuen Artikels 9 dieser Verordnung 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 die Wiedereinreise in die Schweiz nach einer zeitlich beschränkten Reise bewilligt wird.

Für schriftenlose asylsuchende, schutzbedürftige oder vorläufig aufgenommene Personen soll bei Vorliegen von besonderen Reisegründen (vgl. Art. 9) 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. Durch dieses gesicherte Dokument wird ausserdem gewährleistet, dass nur die zum Reisen berechnigte 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 Rückreisewisum ausgestellt werden muss, zu einer Zeitersparnis. Die Verwendung dieses Dokumen-

¹⁰SR 142.31

tes 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 Franken / Kosten für einen Identitätsausweis: 125 Franken und Rückreisevisum: 60 Euro: insgesamt ca. 200 Franken). 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. Einen Identitätsausweis erhalten in bestimmten Fällen grundsätzlich nur asylsuchende Personen, die während des Asylverfahrens oder nach einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid aus der Schweiz ausreisen, um in einen Drittstaat oder in ihr Herkunftsland zu reisen.

Der Identitätsausweis eignet sich nicht für alle Personengruppen, welche diesen heute erhalten. Gemäss dem heute geltenden Artikel 9 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 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. Zudem ist in diesen Situationen generell 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 kein neuer Begriff eingeführt, sondern lediglich auf eine frühere Bezeichnung zurückgekommen. Der Absatz führt aus, dass das BFM ein Rückreisevisum ausstellen kann, welches der Inhaberin 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 fortan nur noch von Rückreisevisum gesprochen.

Artikel 2 Mit einem Datenchip ausgestattete Reisedokumente

Artikel 2 befasst sich neu mit den Reisedokumenten, die über elektronisch gespeicherte biometrische Daten verfügen.

Absatz 1

Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Artikel 1 Absatz 2. Er legt fest, welche Reisedokumente mit einem Datenchip ausgestattet 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 AuG¹¹ näher ausgeführt. Die auf dem Chip des biometrischen Reisedokuments erfassten Daten bestehen aus zwei Fingerabdrücken 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

Der Inhalt des Datenchips wird durch eine elektronische Signatur zertifiziert.

Absatz 4

¹¹ SR 142.20

Hier wird neu auf die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004¹² 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. In ihr werden die technischen Voraussetzungen festgelegt, welche die mit einem Datenchip ausgestatteten 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 2007¹³ 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 werden, 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 9 festgehalten (zu den schutzbedürftigen Personen siehe Kommentar zu Art. 9 Abs. 7). Die Dauer einer solchen bewilligungspflichtigen Reise nach Artikel 4 Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 9 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 während des Verfahrens definitiv aus der Schweiz ausreisen, um in einen Drittstaat, in dem sie allenfalls Familienangehörige haben, oder in Ausnahmefällen in ihr Heimat- oder Herkunftsland zurückzukehren (vgl. Kommentar zu Art. 1 Abs. 1 Bst. c; weitere Fälle: Art. 5 Abs. 2 und Art. 6). Der Ausweis kann somit asylsuchenden Personen für die Vorbereitung der definitiven Ausreise aus der Schweiz ausgestellt werden. Diese Regelung ist derzeit bereits in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e RDV vorgesehen.

¹² 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.

¹³ SR 192.121

Absatz 2

Asylsuchende 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 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. des neuen Artikels 10 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 9 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 Gültig-

keitsdauer 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 Reiseerleichterungen für Schüler

Schüler aus Drittstaaten, die legal in der Schweiz ansässig sind und an einer Klassenfahrt im Schengenraum teilnehmen, müssen weder ein Reisedokument noch ein Rückreisevisum beschaffen. Gemäss Schengen-Regelung können sie sich in eine Liste eintragen, die als Reisedokument und/oder Visum gilt. Diese Liste ist jedoch nur für obligatorische Schulen und das traditionelle Schulsystem bis zum Eintritt der Volljährigkeit gültig.

Andere Reisen sind weiterhin auch für volljährige Schüler oder Studierende möglich, wenn diese Reisen im Rahmen der schulischen oder betrieblichen Ausbildung vorgesehen sind. Zudem besteht auch für Minderjährige die Möglichkeit, nicht nur im Rahmen der Regelschule, sondern beispielsweise auch im Rahmen einer betrieblichen Ausbildung zu reisen. Diese Fälle werden durch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c RDV geregelt.

Artikel 9 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 erhalten sie 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. Da eine präventive Kontrolle durch das BFM weggefallen ist, haben unerwünschte Fälle in der Tat zugenommen (z. B. mehrmonatige Aufenthalte im Heimatstaat bei gleichzeitigem Bezug von Sozialhilfegeldern, Verdachtsfälle wie Beschneidung von Mädchen im Ausland). Zudem haben die Kantone wiederholt beim BFM beanstandet, dass nun viele Sozialhilfebezügler 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 mit der Forderung eingereicht, die frühere Beschränkung der Reisetätigkeit wieder einzuführen. Das Postulat Haller Vannini (Reisen in den Herkunftsstaat von vorläufig Aufgenommenen; 11.3047) wurde vom

Bundesrat sowie vom Nationalrat angenommen. Die Motion Flückiger-Bäni (Keine Ferienreisen für Flüchtlinge mit Status F; 11.3383) 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 können *Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen* ein Reisedokument oder ein Rückreisevisum zur Wiedereinreise in die Schweiz nur in gewissen Fällen erhalten. Im heutigen Artikel 4 Absatz 1 wird eine Kann-Formulierung gewählt, denn es soll kein genereller Anspruch auf Ausstellung eines Reisedokumentes für diese Personengruppe bestehen (analog zu Art. 59 Abs. 1 AuG). Die Buchstaben a bis d von Absatz 1 entsprechen den heutigen Reisegründen für asylsuchende Personen (Art. 4 Abs. 1 Bst. a bis d).

Bei den Buchstaben a und b handelt es sich um besonders dringende oder schwerwiegende Fälle, die eine Abwesenheit oder vereinzelt sogar eine Reise in den Heimatstaat rechtfertigen. In der Tat bezieht sich der Buchstabe b auf Erbfälle oder auf Zeugenaussagen, weshalb die betreffende Person gezwungenermassen ins Ausland reisen muss. Der Buchstabe c betrifft Schüler oder Studierende, die an einer grenzüberschreitenden Reise teilnehmen. Diese Personengruppe kann aus der Schweiz aus- und wieder einreisen, sofern die Reise im Rahmen ihrer Ausbildung erfolgt. Der Buchstabe d bezieht sich auf die aktive Teilnahme an Sport- oder Kulturanlässen als Mitglied eines Vereins. Diese Bestimmung wurde ursprünglich aufgrund der Motion Rennwald (Rückreisevisum; 05.3297) eingeführt, welche sich lediglich auf vorläufig aufgenommene Personen bezog. Diese parlamentarische Intervention betraf einen minderjährigen vorläufig aufgenommenen Fussballspieler, welcher für seinen Fussballklub an einem Auslandturnier teilnehmen wollte und dafür nach damals geltendem Recht 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 Bundesrat 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.

Aufgrund der anlässlich der Anhörung vorgebrachten Bemerkungen wurde beschlossen, diese Reisemöglichkeit nicht nur für vorläufig aufgenommene Personen, sondern auch für Asylsuchende weiterhin beizubehalten.

Absatz 2

Das BFM entscheidet neu über die Dauer der bewilligten Reisen. Gemäss geltendem Recht sind lange Reisen möglich, was im Widerspruch zu einer guten Integration der betroffenen Person in der Schweiz steht.

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. Ausserdem muss die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die persönliche Freiheit 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 in seine persönliche Freiheit.

Absatz 3

Artikel 9 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 während des laufenden 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. 9 Abs. 1 und betreffend schutzbedürftige Personen zu Art. 9 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.

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 bestimmter Aspekte wie gute Integration und lange Aufenthaltsdauer in der Schweiz Reisen möglich sein sollten, welche nicht als Notfall (Art. 9 Abs. 1 Bst. a und b neue RDV) gelten.

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.

Nur vorläufig aufgenommene Personen können sich auf humanitäre Gründe berufen. Diese können festgestellt werden, wenn die Nichterteilung eines Rückreisevisums oder eines Reisedokumentes zur Folge hat, dass die betreffende Person für den Rest ihres Lebens von Auslandsreisen ausgeschlossen wird. Dies kann das Grundrecht der persönlichen Freiheit im Sinne von Artikel 10 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV)¹⁴ in unzulässiger Weise einschränken, und zwar namentlich dann, wenn die Person ein *besonderes Interesse* geltend machen kann und/oder *sich schon sehr lange in der Schweiz aufhält*. Ein solcher Fall tritt beispielsweise ein, wenn eine betagte Person ihre sehr grosse Familie besuchen möchte, die sich in Kanada niedergelassen hat. Die lange Aufenthaltsdauer in der Schweiz der vorläufig aufgenommenen Person, ihr Gesundheitszustand sowie geltend gemachte familiäre Gründe (eine Reise aller Familienmitglieder zu ihr in die Schweiz wäre sowohl schwierig als

¹⁴ SR 101

auch kostspielig) sprechen sowohl für die Ausstellung eines Reisedokumentes als auch eines Rückreisevisums (Entscheid des EJPD vom 18. November 2002, Rek. B2-0120558).

Durch die Möglichkeit, aus humanitären Gründen eine Reise unternehmen zu können, wird somit 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. In einem weiteren Fall 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 wies in genereller Hinsicht darauf hin, 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

Ein neuer Buchstabe b wurde aufgrund der anlässlich der Anhörung vorgebrachten Bemerkungen eingefügt. Mehrere Anhörungsteilnehmer waren der Ansicht, vorläufig aufgenommene Personen sollten auch aus anderen als nur humanitären Gründen reisen können. Unter Berücksichtigung dieser kritischen Äusserungen wird somit vorgeschlagen, dass Personen, die seit 3 Jahren vorläufig aufgenommen sind, eine Reise von höchstens 30 Tagen pro Jahr auch aus anderen Gründen unternehmen dürfen (private Gründe, Besuch eines Familienmitglieds). Diese Personen dürfen allerdings nicht sozialhilfeabhängig sein und müssen gut integriert sein. Absatz 5 wird in diesem Sinne ergänzt.

Ausserdem sind Reisen in den Heimatstaat ausgeschlossen.

Reisedauer

Die Reisen nach Absatz 4 sollen neu auf dreissig Tage beschränkt werden. Dies entspricht ungefähr dem Ferienanspruch von vier Wochen, der Arbeitnehmenden zusteht. Damit können monatelange Auslandsaufenthalte von vorläufig aufgenommenen Personen vermieden werden. Der im Rahmen der Vorstösse 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 um Ausstellung eines Reisedokumentes nach Absatz 4 wird der Grad der Integration der vorläufig aufgenommenen Personen berücksichtigt. Die Beurteilung des Grades der Integration richtet sich nach Artikel 4 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern¹⁵ (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 gesuchstel-

¹⁵ SR 142.205

lende 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.

Die Integrationsprüfung ist allerdings zu gewichten, falls humanitäre Gründe geltend gemacht werden und die Sozialhilfeabhängigkeit an sich kein Grund für die Verweigerung eines Reisedokumentes darstellt.

Bei den Reisen nach Absatz 4 Buchstabe b geht es um die Einschränkung der Reisen zu Vergnügungszwecken von sozialhilfeabhängigen Personen. Mit dieser Massnahme sollen jährlich unternommene, durch die Sozialhilfe finanzierte Reisen zu Vergnügungszwecken verhindert werden. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass nach Artikel 62 Buchstabe e AuG die zuständige Behörde eine Aufenthaltsbewilligung widerrufen kann, wenn eine ausländische Person auf Sozialhilfe angewiesen ist. Hier ist die Situation anders, indem die betreffende Person über keine Aufenthaltsbewilligung im Sinne von Artikel 32 oder 33 AuG verfügt, sondern provisorisch aufgenommen wurde, und eine Einschränkung ausschliesslich für Reisen zu Vergnügungszwecken besteht. Somit muss die zuständige Behörde die Ausstellung eines Reisedokumentes verweigern können, wenn die Person sozialhilfeabhängig ist. Allgemeine Rechtsgrundsätze, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, müssen ebenfalls zur Anwendung kommen. Bei Reisen nach Absatz 4 Buchstabe b, d. h. bei Reisen zu Vergnügungszwecken im Gegensatz zu Reisen aus humanitären Gründen, ist demnach im Rahmen der Integrationsprüfung gemäss Artikel 9 Absatz 5 RDV die Sozialhilfeabhängigkeit besonders kritisch zu beurteilen, da sich daran die Bereitschaft, am wirtschaftlichen Leben teilzunehmen und eine Ausbildung in der Schweiz zu absolvieren, erkennen lässt.

Im Übrigen werden die Kantone zur Integration von vorläufig aufgenommenen Personen angehört. Zudem müssen sie die vom BFM verlangten Abklärungen durchführen.

Absatz 6

Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat gestützt auf Absatz 4 Buchstabe a sind nur in begründeten Fällen erlaubt. Als Beispiel dafür seien die Erläuterungen zu Absatz 4 Buchstabe a genannt (Entscheid des EJPD vom 24. September 2004, Rek. B2-0361235).

Ansonsten sind Reisen in den Heimatstaat im Sinne von Artikel 4 Buchstabe b ausgeschlossen. Es ist weder vorstellbar noch wünschenswert, dass sich vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen zu Ferien- oder Vergnügungszwecken in ihren Heimatstaat begeben, wo doch die meisten von ihnen Bedrohungen ausgesetzt sind (Bürgerkrieg, schwere Krankheiten, die dort nicht behandelt werden können, nicht existierendes soziales Netzwerk, schwere persönliche Bedrohung). Aus diesem Grund wurde beschlossen, sämtliche Reisen zu Vergnügungszwecken von vorläufig aufgenommenen Personen in ihren Heimatstaat auszuschliessen.

Falls das BFM erfahren sollte, dass eine Person sich ohne die erforderlichen Reisedokumente in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat begeben hat, ist es ihm überlassen, bei der nächsten Gesuchstellung der betreffenden Person die Ausstellung eines Reisedokumentes zu verweigern. Eine vorläufig aufgenommene Person hat keinen Anspruch auf Reisedokumente (Art. 59 Abs. 1 AuG). Wenn die betroffene Person das Prinzip von Treu und Glauben verletzt, indem sie die zuständige Behörde ungenau und unvollständig informiert, ist es dieser überlassen, im Falle eines weiteren Gesuchs die Ausstellung eines Reisedokumentes zu verweigern. Die zuständige Behörde hat das Recht, rechtsmissbräuchlichem Verhalten entgegen-

zuwirken bzw. zu verhindern, dass die betroffene Person eine der Behörde durch das Gesetz übertragene Zuständigkeit für einen nicht vorgesehenen Zweck missbraucht. In so einem Fall verstösst die Person zwar nicht gegen das Gesetz, sondern nutzt es, um ein Ziel zu erreichen, das nicht schützenswert ist (Knapp, Précis de droit administratif, 4. Auflage, S. 107).

Absatz 7

Die Rechtsstellung der Personen, welchen nach Artikel 4 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG)¹⁶ 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 1999¹⁷ über Verfahrensfragen [Asylverordnung 1, AsylV 1] für schutzbedürftige und Art. 30 AsylV 1 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 zuständigen Behörden in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat begeben (Art. 78 Abs. 2 AsylG). Deshalb kann eine schutzbedürftige Person entweder aus Gründen, die in Artikel 9 Absatz 1 oder Absatz 4 der geänderten Verordnung aufgeführt sind, eine Reise antreten. Zu beachten ist, dass die Schweiz bislang noch nie einer Person vorübergehenden Schutz nach Artikel 4 des Asylgesetzes gewährt hat.

Artikel 10 Schriftenlosigkeit

Der neue Artikel 10 übernimmt den Inhalt des heute geltenden Artikels 6. Der Begriff „sans papiers“ weckt eine starke Assoziation zu Personen, die sich illegal in der Schweiz aufhalten. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, im Französischen den Begriff „sans papiers“ durch die Formulierung „dépourvus de documents de voyage“ zu ersetzen.

Artikel 11 Hinterlegung ausländischer Reisedokumente

Artikel 11 entspricht im Wesentlichen dem heute geltenden Artikel 8.

Absatz 1

Absatz 1 entspricht genau 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 Änderungen des Aufenthaltsstatus ist eine Rückgabe der Dokumente jedoch zwingend. Bei einem Asylwiderauf 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

¹⁶ SR 142.31

¹⁷ SR 142.311

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 12 Rechtswirkungen

Artikel 12 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. 3). Nur in diesem Fall ist eine Rückkehr in die Schweiz möglich, wobei dies praktisch nie vorkommt.

Artikel 13 Gültigkeitsdauer

Artikel 13 entspricht im Wesentlichen dem heute geltenden Artikel 9. Es ist angebracht, die Gültigkeitsdauer bestimmter Reisedokumente, die vom BFM ausgestellt werden, anzupassen.

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, denen nach ihrer Reise gemäss Artikel 9 die Wiedereinreise in die Schweiz bewilligt wurde. Artikel 4 Absatz 4 der Verordnung sieht neu bei dieser Personenkategorie die Ausstellung eines biometrischen Passes für eine ausländische Person vor. Die Gültigkeitsdauer dieses Passes für eine ausländische Person beträgt zehn Monate. Die Dauer ist angemessen, da zahlreiche Staaten verlangen, dass die Reisedokumente ab Einreise der Person auf ihrem Hoheitsgebiet eine Gültigkeitsdauer von sechs Monaten 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 nun für eine Dauer von sieben Monaten und nicht mehr für ein Jahr ausgestellt.

Ausser dass Buchstabe d zu Buchstabe e wird, bleiben die übrigen heute geltenden Buchstaben von Absatz 1 unverändert.

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 zehn Monate ausgestellt. Die Gültigkeitsdauer soll neu auf zehn Monate reduziert werden, da das Rückreisevisum in der Regel nur für eine einzige Reise gilt. Die bewilligte Dauer einer 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 sinnvoll, dass ein Rückreisevisum konsequenterweise die gleiche Gültigkeitsdauer hat wie ein Pass für eine ausländische Person, der einer vorläufig aufgenommenen Person ausgehändigt wird.

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 14 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. Die Formulierung von Artikel 27 der Verordnung vom 20. September 2002¹⁸

¹⁸ SR 143.11

über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisverordnung, VAwG) wird sinn- gemäss übernommen. Die Ausfertigungsstelle schickt das Reisedokument direkt an die von der gesuchstellenden Person angegebene Zustelladresse. Nicht zustellbare oder nicht ab- geholte 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 für den Aufwand entschädigt wird, der ihm bei der biometrischen Erfassung entstanden ist. Diese Entschädigung beträgt 20 Franken (vgl. An- hang 3).

Artikel 15 Verfahren für die Ausstellung eines Rückreisevisums

Das Rückreisevisum wird vorläufig aufgenommenen Personen, die über ein heimatliches Reisedokument verfügen, ausgestellt, wenn ihre Wiedereinreise in die Schweiz im Zusam- menhang mit der beantragten Reise vom BFM bewilligt wurde. Das Ausstellungsverfahren für dieses spezielle Visum unterscheidet sich teilweise von demjenigen für Reisedokumente.

Vor dem 5. April 2010 hat das BFM Rückreisevisa vorwiegend in Form von Schengen-Visa D ausgestellt. Artikel 18 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ)¹⁹ 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 Inha- ber ausserdem, auf dem Weg in den Staat, der das Visum ausgestellt hat, die Hoheitsgebiete der anderen Vertragsparteien zu durchreisen.

Aufgrund einer Weiterentwicklung²⁰ des Schengen-Besitzstandes werden die nationalen Schengen-Visa (D-Visa) seit dem 5. April 2010 jedoch von der Wirkung her einem Aufent- haltsausweis gleichgestellt (neuer Art. 21 Abs. 2a SDÜ). Dies bedeutet, dass eine Inhaberin oder ein Inhaber eines solchen Visums sich während der Gültigkeitsdauer desselben bis zu drei Monaten (in einem Zeitraum von sechs Monaten) ohne zusätzliches Visum in einem anderen Schengen-Staat aufhalten kann. Damit ist die Kontrolle der Aufenthaltsdauer in ei- nem anderen Schengen-Staat einer vorläufig aufgenommenen Person schwierig geworden. Das BFM hat deshalb seine Praxis geändert und stellt ein Rückreisevisum nun neu in Form eines C-Visums (gültig für einen Aufenthalt im Schengen-Raum bis zu drei Monaten) mit ein- geschränkter territorialer Gültigkeit nur für die Schweiz aus. Gemäss EG-Visakodex²¹ wird das C-Visum zwar im Hinblick auf die Durchreise durch den Schengenraum oder einen ge- planten Aufenthalt von höchstens drei Monaten im Schengenraum (Art. 2 Ziff. 2 Bst. a Visa- kodex) ausgestellt. Das Rückreisevisum berechtigt die betroffene Person jedoch nur, nach einer Auslandsreise wieder in die Schweiz einzureisen, um hier dann auf Grundlage der vor- läufigen Aufnahme in der Regel für länger als drei Monate zu verbleiben. Artikel 5 Absatz 4

¹⁹ 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.

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 265/2010 zur Änderung des Schengener Durchführungsübereinkommens und des Schengener Grenz- kodex in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt, ABl. L 85 vom 31.3.2010, S. 1.

²¹ 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.

Buchstabe a des Schengener Grenzkodex²² sieht die Ausstellung von Rückreisevisa vor, welche die Einreise in den Schengenraum zum Zweck der Durchreise in jenen Staat, der das Rückreisevisum ausgestellt hat, gestatten. Demnach ist davon auszugehen, dass solche Visa in 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.

Durch die Inbetriebnahme des zentralen Visa-Informationssystems (C-VIS) wird mittelfristig 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.

Da das Rückreisevisum in Form eines C-Visums ausgestellt wird, kommen grundsätzlich die Bestimmungen der EG-VIS-Verordnung²³ zur Anwendung. Seit dem 11. Oktober 2011 werden mit Ausnahme der biometrischen Daten, nur solche Daten, die in der EG-VIS-Verordnung aufgeführt sind, erfasst, wenn eine Person ein Visumgesuch in der Schweiz einreicht. Hingegen müssen Schweizer Vertretungen in drei geografischen Regionen (in Nordafrika, im Nahen Osten und ab dem 2. Oktober 2012 in der Golfregion) alle Daten, inklusive Fotografie und zehn Fingerabdrücke, der Personen, welche ein Visumgesuch einreichen, erfassen.

Der vorliegende Artikel regelt die rechtliche Situation vor der Erfassung der biometrischen Daten auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz. Über das Inkrafttreten eines neuen Artikels, in welchem das Verfahren für die Erfassung biometrischer Daten geregelt wird, wird der Bundesrat zu gegebener Zeit entscheiden.

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 wenn möglich sechs Wochen vor der geplanten Reise eingereicht werden. Dies ermöglicht dem BFM, das Reisebegehren zu prüfen und nach Artikel 9 zu entscheiden (siehe Ausführungen zu Art. 14 Abs. 2).

Absatz 3

Absatz 3 legt fest, dass Artikel 14 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 formell die Richtigkeit der erfassten Daten unterschriftlich bestätigen.

Absatz 4

Absatz 4 sieht vor, dass das BFM ein Rückreisevisum direkt erteilen und dem Reisedokument der betreffenden Person beifügen kann, wenn es ein Reisedokument nach dem neuen

²² 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.

²³ 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 (VIS-Verordnung), ABl. L 218 vom 13. August 2008, S. 60; zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 810/2009, ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

Artikel 9 RDV ausstellt. Sollten beispielsweise das Gesichtsbild und die Fingerabdrücke der gesuchstellenden Person nicht erfasst worden sein, kann das BFM das Dokument direkt ausstellen und es der betreffenden Person zustellen. Erst in einer weiteren Etappe (voraussichtlich 2013), wenn die biometrischen Daten durch alle für die Visumerteilung zuständigen Behörden in der Schweiz erfasst werden müssen, hat die gesuchstellende Person die kantonalen Behörden aufzusuchen, um die biometrischen Daten erfassen zu lassen.

Art. 16 Erfassung von Fotografie und Fingerabdrücke

Artikel 16 der vorliegenden RDV übernimmt grundsätzlich den Inhalt des heute geltenden Artikels 11. Bei diesem Artikel werden nur der Titel sowie Absatz 1 und 4 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 Staatsangehörige²⁴ (Ausweisverordnung VAWG) und der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit²⁵ (VZAE) wurde beschlossen, in der deutschen Fassung den Begriff „Fotografie“ und in der italienischen Fassung den Begriff „fotografia“ zu verwenden. Somit trägt der Artikel 16 neu den in den Artikeln 13 VAWG und 71e VZAE verwendeten Titel.

Absatz 1

Der bisherige Artikel 11 Absatz 1 wird übernommen und leicht geändert. Der Satz, der die vom Departement festgelegten Anforderungen an die Fotografie enthält, wird gelöscht und durch einen 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 Staatsangehörigen²⁶.

Absatz 4

Absatz 4 muss aufgrund der neuen Gültigkeitsdauer der Reisedokumente, welche 10 Monate bis 5 Jahre betragen kann, leicht geändert werden. Es ist daher erforderlich, dass die Gültigkeitsdauer eines provisorischen Reisedokumentes ohne biometrische Daten unter 12 Monaten liegt, jedoch maximal 12 Monate beträgt.

Artikel 17 Rückgabe und Annullierung von Reisedokumenten

Der heute geltende Artikel 12 wird ergänzt und zu Artikel 17. Absatz 1 erwähnt die allgemeine Regel, wonach jedes dem BFM wegen Rückzugs oder Ablaufs der Gültigkeitsdauer zurückgegebene Reisedokument unbrauchbar gemacht wird. Absatz 2 behält die heute geltende Regel bei, wonach das nicht mehr verwendbare Dokument der Inhaberin bzw. dem Inhaber

²⁴ SR 143.11

²⁵ SR 142.201

²⁶ SR 143.111

ber oder, falls diese oder dieser verstorben ist, den Angehörigen auf Wunsch belassen werden kann.

Artikel 18 Behandlung

Ein neuer Artikel 18 wird in die RDV eingeführt. Es kommt häufig vor, dass Ausweise gewaschen, zerschnitten oder auf verschiedene Weise beschädigt werden. Bei Reiseausweisen wird in der Praxis vermehrt festgestellt, dass Einreisestempel unlesbar gemacht werden. Es wird daher auf eine sorgfältige Behandlung hingewiesen.

Artikel 19 Verweigerung

Der neue Artikel 19 entspricht dem heute geltenden Artikel 13. Es wird einzig der Begriff Bewilligung zur Wiedereinreise durch den Begriff Rückreisevisum ersetzt.

Wenn die Ausstellung eines Reisedokumentes verweigert wird, gilt es ausserdem zu beachten, 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 20 Verlust

Artikel 20 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 wiedergefundene Dokument nicht der Inhaberin oder dem Inhaber zurückgegeben wird, sondern dass es dem BFM zu übergeben ist, welches es anschliessend unbrauchbar macht.

Artikel 21 Ersatz

Artikel 21 übernimmt den aktuellen Artikel 15.

Artikel 22 Entzug

Artikel 22 übernimmt ohne Änderungen den Inhalt des heute geltenden Artikels 16.

Artikel 23 Gebühren

Artikel 23 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 50 Franken, für Erwachsene eine solche von 100 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. Er wird jedoch durch einen Grund für die Gebührenerhebung, nämlich fahrlässige Beschädigung, ergänzt. Dieser zusätzliche Grund betrifft die in Artikel 18 RDV geforderte sorgfältige Behandlung

Absatz 3

Absatz 3 entspricht dem heute geltenden Artikel 17 Absatz 3.

Absatz 4

Dieser Absatz verweist neu nicht nur auf Artikel 14 Absatz 3, was die Gebühr für die Einreichung eines Gesuches um Ausstellung eines Reisedokumentes betrifft, sondern auch auf den neuen Artikel 15 Absatz 3 betreffend das Gesuch um Ausstellung eines Rückreisevisum. Das BFM erhebt Gebühren für die Erfassung der biometrischen Daten sowie zur Deckung der Material- und Produktionskosten. Die Kantone sind berechtigt, auch eine Gebühr von 25 Franken für die Entgegennahme eines Gesuches für ein Rückreisevisum zu erheben (vgl. Anhang 3).

Artikel 24 Besondere Gebühr

Das BFM verweigert nach Artikel 19 Absatz 2 die Ausstellung eines Reisedokuments oder eines Rückreisevisums, wenn festgestellt wird, dass die ausländische Person ihr Reisedokument missbräuchlich verwendet, gefälscht oder verfälscht hat. 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 19 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.

Artikel 25 Abklärungen im Ausland

Artikel 25 übernimmt den heute geltenden Artikel 18 unverändert.

Artikel 26 Inkasso

Der heute geltende Artikel 19 wird in den Artikel 26 der neuen Verordnung aufgenommen. Seine Formulierung muss jedoch geringfügig geändert werden. Die Grundregel, wonach Gebühren erst erhoben werden, wenn das BFM 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 unabhängig von dessen positivem oder negativem Ausgang erhoben.

Artikel 27 Anwendbarkeit der Allgemeinen Gebührenverordnung

Der heute geltende Artikel 20 wird als Artikel 27 übernommen. Die Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGebV)²⁷ 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 2 AllgGebV sieht ausserdem vor, dass jede Person, die eine Verfügung oder eine Dienstleistung beansprucht, eine Gebühr zu bezahlen hat. Nach Artikel 3 Absatz 2 AllgGebV

²⁷ SR 172.041.1

kann auf die Gebührenerhebung verzichtet werden, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verfügung oder der Dienstleistung besteht oder es sich um Verfügungen oder Dienstleistungen mit geringem Aufwand, insbesondere um einfache Auskünfte, handelt. Im vorliegenden Fall ist hinsichtlich des ablehnenden Entscheids betreffend Erteilung von Reisedokumenten keine der in Artikel 3 Absatz 2 aufgeführten Voraussetzungen gegeben. Folglich kann eine Gebühr aufgrund der AllgGebV erhoben werden, wenn das BFM einen ablehnenden Entscheid mittels formeller Verfügung erteilt. Diese Gebührenerhebung ist in Anhang 2 der vorliegenden Verordnung aufgeführt.

Artikel 28 Informationssystem für Reisepapiere

Der heute geltende Artikel 21 wird unverändert in Artikel 28 übernommen.

Artikel 29 Archivierung der Daten

Artikel 29 übernimmt den Inhalt des heute geltenden Artikels 22 unverändert.

Artikel 30 Datenschutz

Die Datenschutzvorschriften bleiben unverändert. Der Artikel 30 entspricht dem heute geltenden Artikel 23.

Artikel 31 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Absatz 1

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

Absatz 2

Die Änderung bisherigen Rechts wird in Anhang 4 geregelt.

Die Verordnung vom 24. Oktober 2007²⁸ 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 1999²⁹ 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 RDV). Gemäss Artikel 26a VVWA *erlischt* die vorläufige Aufnahme mit der definitiven Ausreise aus der Schweiz der betreffenden Person. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie ohne Rückreisevisum oder Pass für eine ausländische Person in ihren Heimat- und Herkunftsstaat zurückgekehrt ist. Ebenso gilt es, wenn die betreffende Person über die Gültigkeitsdauer ihres Rückreisevisums oder Passes für eine ausländische Person hinaus im Ausland verbleibt. Die Konkretisierung von Artikel 84 Absatz 4 AuG kann bereits heute in bestimmten Fällen zur Aufhebung der vorläufigen Aufnahme führen. Nach Artikel 84 Absatz 2 AuG kann die vorläufige Aufnahme *aufgehoben* und der Vollzug der Wegweisung angeordnet werden, wenn die Voraussetzungen nicht mehr ge-

²⁸ SR 142.201

²⁹ SR 142.281

ben sind. Somit können Fälle, die erwiesenermassen im Widerspruch zum Aufenthaltsstatus in der Schweiz der betreffenden Person stehen, zur Aufhebung der vorläufigen Aufnahme durch das BFM führen.

Artikel 32 Übergangsbestimmung

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

Artikel 33 Inkrafttreten

Der Bundesrat beschliesst den Zeitpunkt der Inkraftsetzung dieser Verordnung.

Anhang 1

Anhang 1 regelt den Zugang zu den Informationssystemen für Reisepapiere (ISR) gemäss Artikel 111 Absatz 6 AuG. Nach sorgfältiger Prüfung wurden bestimmte Zugänge in Anhang 1 verbessert. Insbesondere soll das BBL einen Zugang erhalten, damit es bestimmte Daten wie z. B. die Nummer des Reisedokumentes und das Ausstellungsdatum des Dokumentes ins System eingeben kann.

Zudem wurde festgestellt, dass kantonale Polizeistellen, die sich mit dem Verlust von Dokumenten befassen, keinen Zugriff auf biometrische Daten haben. Die Zugänge wurden dementsprechend angepasst.

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.

Gemäss Paragraph 3 des Anhangs des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge³⁰ dürfen die für die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge erhobenen Gebühren den niedrigsten Ansatz, der für Schweizer Pässe gilt, nicht übersteigen. Das Gleiche gilt für Staatenlose gemäss Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen³¹. Somit dürfen die für die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge oder eines biometrischen Passes erhobenen Gebühren den Gesamtbetrag von 140 Franken plus 5 Franken Porto für Erwachsene und 60 Franken plus 5 Franken Porto für Kinder nicht übersteigen. Der Betrag von 140 Franken setzt sich aus der vom Bund erhobenen Gebühr von 115 Franken sowie aus der von den Kantonen direkt erhobenen Gebühr von 25 Franken zusammen. Die Gesamtkosten eines Identitätsausweises für Erwachsene betragen 125 Franken, davon werden 100 Franken vom Bund und 25 Franken direkt von den Kantonen erhoben.

Die Ausstellung einer Bewilligung zur Wiedereinreise in Form eines Schengen-Visums der Kategorie C kostet für Erwachsene 60 Euro. Für Kinder unter 6 Jahren erfolgt die Ausstellung kostenlos. Unabhängig vom EG-Visakodex³², namentlich von Artikel 16 Absatz 2 und in

³⁰ SR 0.142.30

³¹ SR 0.142.40

³² Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

Übereinstimmung mit geltendem Recht wird für Kinder zwischen 6 und 12 Jahren eine Gebühr von 60 Euro erhoben, wenn es sich nicht um Reisen zu Studien- oder Ausbildungszwecken handelt (s. Art. 13 Gebührenverordnung AuG vom 14. Oktober 2007, GebV-AuG)³³.

Ausserdem wird eine Gebühr von 150 Franken gemäss Artikel 2 AllgGebV bei allen ablehnenden Entscheiden betreffend Erteilung von Reisedokumenten erhoben.

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 23 Absatz 4 von den Kantonen direkt erhoben.

Im Übrigen wurde die bereits vorhandene Tabelle zur Aufteilung der Gebühren hinsichtlich der zusätzlichen Einnahmen im Zusammenhang mit Identitätsausweisen korrigiert.

Anhang 4

Siehe Kommentar zu Artikel 31 Absatz 2.

³³ SR 142.209

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

Aktuelle Zahlen

Stand der vorläufig aufgenommenen Personen am 31.12.2011:

Stand VA	23 310
----------	--------

Zahlen betreffend die in den letzten Jahren ausgestellten Reisedokumente und Einschätzung für 2013:

Jahr	Identitätsausweis	Pass für ausländische Person	Reiseausweis für Flüchtlinge	Bewilligung zur Wiedereinreise (Rückreisevisa)
2009	236	446	3745	452
2010	1668	450	7819	310 + 2537 (neu)
2011	1382	524	9257	38 + 2838 (neu)
<i>Nach der Revision 2013 (Einschätzung)</i>	50	950	5 000	1000

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 mehr auf die Ausstellung eines Dokumentes haben. Die Anzahl der Gesuche von Asylsuchenden wird durch die Revision der RDV nicht beeinflusst.

Die Anzahl der ausgestellten Pässe für eine ausländische Person wird nach der Revision sicher zunehmen.

Identitätsausweis

Der Aufwand für die Ausstellung der Identitätsausweise wird sich reduzieren, da weniger Ausweise produziert werden müssen. Asylsuchende und schriftenlose vorläufig Aufgenommene, welche besondere Reisegründe belegen können, werden neu einen Pass für eine

ausländische Person erhalten. Der Identitätsausweis ist nur noch in seltenen Fällen zur definitiven Ausreise aus der Schweiz vorgesehen.

Rückreisevisa

Rückreisevisa werden nur noch an vorläufig Aufgenommene ausgestellt, welche besondere Reisegründe und einen heimatlichen Pass vorweisen können. Asylsuchende und schriftlose vorläufig Aufgenommene, welche besondere Reisegründe belegen können, werden neu einen Pass für eine ausländische Person erhalten, welcher ohne Rückreisevisa zur Wiedereinreise in die Schweiz berechtigt. Somit wird die Anzahl der ausgestellten Rückreisevisa nach der vorliegenden Revision stark abnehmen.

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

Für den Bund

Die laufende Revision wird zu einem deutlichen Rückgang der Einnahmen führen und wird zweifellos personelle Auswirkungen zur Folge haben.

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. Im Falle eines positiven Entscheids wird diesen Personen nur ein Rückreisevisum oder, wenn sie über keine nationalen Reisedokumente verfügen, ein Pass für eine ausländische Person abgegeben werden.

Die Gesamtzahl der für vorläufig aufgenommene Personen ausgestellten Dokumente soll schätzungsweise um zwei Drittel zurückgehen. Die Abnahme der Anzahl der ausgestellten Identitätsausweise und Rückreisevisa wird einen konsequenten Rückgang der Einnahmen des Bundes zur Folge haben. Identitätsausweise werden praktisch nicht mehr ausgestellt werden (gegenwärtig sind es 1500 Exemplare pro Jahr, Kinder und Erwachsene inklusive, was einem Betrag von ca. 112'000 Franken entspricht), und Rückreisevisa werden nur noch an Personen abgegeben, die über ein gültiges heimatliches Reisedokument verfügen (gegenwärtig sind es 3000 Exemplare pro Jahr, Kinder und Erwachsene inklusive, was Einnahmen in der Höhe von ca. 180'000 Franken entspricht). Pro Jahr werden schätzungsweise 950 Pässe für eine ausländische Person ausgestellt werden (anstelle von 500 Dokumenten), was einer Bruttoeinnahme des Bundes in der Höhe von ca. 70'000 Franken entspricht.

Die Wiedereinführung von Reisegründen wird eine qualifiziertere Gesuchsprüfung zur Folge haben. Eine Integrationsprüfung der Person muss insbesondere bei beantragten Reisen zu Vergnügungszwecken durchgeführt werden (Art. 9 Abs. 5 RDV). Im Übrigen lässt sich nur schwer voraussagen, in welchem Umfang die Gesuche zurückgehen werden. Auf alle Fälle wird es sicherlich zu einer Zunahme der negativen Entscheide kommen. Aufgrund der vorliegenden Revision wird sehr wahrscheinlich auch eine zusätzliche Stelle (80 bis 100 %) notwendig sein. Ein Antrag bezüglich der Bereitstellung zusätzlicher personeller Ressourcen wird unabhängig vom vorliegenden Entwurf gestellt werden.

Für die Kantone

Da durch die Wiedereinführung von Reisegründen längerfristig weniger Gesuche von vorläufig aufgenommenen Personen eingereicht werden, sollte dies zu einer Reduktion der Arbeitsbelastung der Kantone führen.

Für die Ausstellung eines Rückreisevisums müssen voraussichtlich in etwa zwei Jahren (Schengen-Vorgabe) biometrische 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. Dies wird sicherlich zu personellen Auswirkungen für die Kantone führen. Aufgrund der zukünftigen Abgabe von Pässen für eine ausländische Person ist mit einer deutlich tieferen Anzahl von ausgestellten Rückreisevisa als heute zu rechnen. Der Bund wird den Kantonen für jede Erfassung von biometrischen Daten 20 Franken zahlen.

Deckung der Kosten durch die Gebühren

Mit den vom BFM erhobenen Gebühren können nicht die gesamten Kosten gedeckt werden. Zunächst sei darauf hingewiesen, dass sich aus den internationalen Verpflichtungen der Schweiz eine Begrenzung der Gebühren ergibt. Gemäss Paragraph 3 des Anhangs des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge³⁴ dürfen die für die Ausstellung eines Reiseausweises für Flüchtlinge erhobenen Gebühren den niedrigsten Ansatz, der für Schweizer Pässe gilt, nicht übersteigen. Das Gleiche gilt für Staatenlose gemäss Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen³⁵. Die Tatsache, dass biometrische Reisedokumente für eine ausländische Person in begrenzter Menge produziert werden, führt zudem zu geringeren Einnahmen als beispielsweise bei einem Schweizer Pass.

Eine Gebühr kann bei einer ablehnenden Entscheidung betreffend Erteilung von Reisedokumenten gemäss Artikel 2 AllgGebV erhoben werden. Die Höhe der Gebühr beträgt 150 Franken.

³⁴ SR 0.142.30

³⁵ SR 0.142.40