



DJS
JDS
GDS

Bundesamt für Migration
Direktionsbereich Migrationspolitik
Sektion Recht
3003 Bern

Bern, 12. März 2012

Stellungnahme der der Demokratischen Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) und von Solidarité sans Frontières (Sosf) zur Totalrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV)

Vernehmlassungsfrist 12. März 2012

Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrätinnen und Bundesräte

die Demokratischen Juristinnen und Juristen (DJS) und Solidarité sans Frontières nehmen die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Totalrevision der Reisedokument-Verordnung gern wahr und wir äussern uns dazu wie folgt:

1. Unnötige Einschränkung der Reisefreiheit von vorläufig Aufgenommenen

Die von der Politik vorgetragene Kritik (Postulat Haller Vannini und Motion Flückiger-Bäni) an der erst seit März 2010 geltenden Reisefreiheit der vorläufig aufgenommenen Personen ist unbegründet und hat diskriminierenden Charakter. Es gehört zu einer vollständigen Entfaltung jeder Persönlichkeit, den gewählten oder angestammten Ort ihres Wohnsitzes vorübergehend verlassen zu können, um sich mit andern Menschen treffen und austauschen zu können. Insofern gehört die Reisefreiheit zu den Grundrechten, welche auch vorläufig aufgenommene Personen beanspruchen können.

Dies scheinen auch die Verfasser der Erläuterungen zu Revision wahrzunehmen, weisen sie doch in ihrer Einleitung zu den Erläuterungen darauf hin, es sei das Ziel der zu revidierenden RDV gewesen, die Beschränkung der persönlichen Bewegungsfreiheit der vorläufig Aufgenommenen aufzuheben. Die Verwirklichung der Reisefreiheit für alle ausländischen Menschen hatte zuvor eine breite Koalition von politischen Kräften und von im Asylbereich praktisch Tätigen bereits während längerer Zeit befürwortet, ohne Gehör zu finden. Diese Koalition war sich einig, dass die Möglichkeit ins Ausland zu reisen - angesichts der Kleinräumigkeit der Schweiz - für viele vorläufig aufgenommene AusländerInnen ein wichtiges Recht darstellt. Der Bundesrat entschloss sich zu dessen Gewährleistung wohl nicht ganz aus freien Stücken. Es fanden manche illegalen Grenzübertritte und in der Folge Rückführungen durch die Schengen-Staaten statt, bis diese die Reisefreiheit mehrheitlich entschlossen. Nicht zu vergessen bleibt, dass im Gegenzug gleichzeitig auch die Einführung biometrischer Reisedokumente für alle Ausländerinnen und Ausländer statuiert und durchgesetzt wurde.

Aus unserer Sicht hat sich die seit 2010 geltende Praxis, vorläufig Aufgenommenen ein 12-monatiges Schengen-Visum ohne weitere Bedingungen zu erteilen, in der überwiegenden Zahl der Auslandsreisen bewährt. Illegale Grenzübertritte und Rückführungen in die Schweiz waren seither keine mehr zu verzeichnen. Dies führte notabene auch zu einer Entlastung der Verwaltung. Und das Recht, die Grenzen der kleinen Schweiz nach Belieben überschreiten zu können, erzeugte bei vielen Betroffenen ein Gefühl der Freiheit und führte damit zu mehr Wohlbefinden. Manche der Betroffenen erklärten sogar, endlich könnten sie frei atmen. So gesehen hat die Möglichkeit, aus der Schweiz aus- und wieder in sie einzureisen, den Integrationswillen und die Integrationsleistung der vorläufig Aufgenommenen positiv stimuliert. Diese beiden Entlastungseffekte sollten nicht unterschätzt werden.

Demgegenüber führt die Wiedereinführung der Begründungspflicht für Auslandsreisen und der Einzelfallprüfung von Reisegesuchen zum einen zu einer unnötigen Mehrbelastung für das schon jetzt voll ausgelastete BFM.

Mit einer „Zunahme von möglichen Missbrauchsfällen“ ist zum andern nicht zu rechnen. Solches wird in den Erläuterungen auch bloss behauptet, aber weder näher begründet, noch mit Beispielen untermauert. Falls tatsächlich mehrmonatige Aufenthalte im Heimatstaat bei gleichzeitigem Bezug von Sozialhilfegeldern vorkommen sollten, liegt es an den betreffenden Gemeinde- und Kantonsverwaltungen, dagegen einzuschreiten. Deswegen generell wieder zu einer restriktiven Praxis mit Begründungspflicht für Auslandsreisen zurückzukehren, ist nicht gerechtfertigt und kostet unnötig viel. Vergessen wir nicht, dass die bisherige Praxis früher bestehende Diskriminierungen abgeschafft und die Rechtsstellung der Betroffenen erheblich verbessert hat.

Die geplanten Einschränkungen der Reisefreiheit von vorläufig aufgenommenen Personen können auch nicht mit den Verdachtsfällen von Beschneidung von Mädchen im Ausland gerechtfertigt werden. Zunächst enthalten die Erläuterungen diesbezüglich keine Zahlenangaben. Es kann jedoch bedenkenlos angenommen werden, dass solche im Ausland ausgeführte Beschneidungen generell selten sind und somit auch in der Gruppe der vorläufig aufgenommenen AusländerInnen äusserst selten vorkommen. Hinzu kommt, dass weder eine restriktive Bewilligungspraxis noch das Erfordernis der Begründung von Auslandsreisen allenfalls solch vorkommende Beschneidungen effektiv verhindern würden.

Mehr als 23'000 Personen (ungefähre Anzahl Personen mit einer vorläufigen Aufnahme gemäss Asylstatistik 2011), von denen die allermeisten für immer in der Schweiz bleiben, bedeutet die Totalrevision der Reisedokumentenverordnung ein schwerer Eingriff in die persönliche Freiheit.

Die Verordnung soll aufgrund einer geringen Anzahl von möglichen Verdachtsfällen, die nicht einmal ausgewiesen erscheinen, geändert werden. Dieser Umstand vermag die Verunmöglichung der überwiegend problemlos verlaufenden Auslandsreisen, die vor allem der Aufrechterhaltung und Pflege der Beziehungen mit Verwandtschaft und Bekanntenkreis dienen, nicht zu rechtfertigen.

2. Bemerkungen zu den vorgeschlagenen Änderungen der RDV

2.1 Reisegründe

Art. 8 über die Reisegründe ist ersatzlos zu streichen

Im Grundsatz sollen vorläufig Aufgenommene die Reisefreiheit ausüben können. Eine Beschränkung dieses Rechts müsste aufgrund von sachlichen und nachvollziehbaren Kriterien erfolgen und angemessen und verhältnismässig erscheinen.

Art. 4 Abs. 3 über den Pass für eine ausländische Person ist zu streichen

Wir können nicht nachvollziehen, weshalb im Pass einer staatenlos anerkannten Person deren Staatenlosigkeit vermerkt werden soll. Es ist zu prüfen, ob dies nicht diskriminierend wirkt.

Art. 4 Abs. 5 über den Pass für eine ausländische Person ist zu streichen

Geht man von der Garantie der Reisefreiheit für vorläufig Aufgenommene und von der Streichung von Art. 8 aus, erscheint es nur folgerichtig, auch davon abzusehen, die Reisedauer, den aufenthaltsrechtlichen Status sowie Reisegrund und –ziel im Pass zu vermerken.

2.2 Schriftenlosigkeit

Art. 9 Abs. 2 ist zu überdenken

Die Beschaffung von Reisedokumenten von bestimmten Herkunftsländern kann sich über mehrere Jahre verzögern. Ein Beispiel bildet der Irak. Dessen Vertretung in Bern stellt seit mehr als drei Jahren keine Pässe mehr aus und verweist die Gesuchsteller darauf, entweder im Irak selber oder bei einer andern diplomatischen Vertretung ein Reisedokument zu beschaffen. Entsprechende Bemühungen werden zu einem bürokratischen Hürdenlauf, der bald einmal mehrere 1000 Franken für zweifelhafte Vermittler, Agenturen und Rechtsvertreter kostet.

Solche Verhältnisse rechtfertigen es, von der Unmöglichkeit der Beschaffung von Reisedokumenten im Sinne von Art. 9 Abs. 1 lit. b des Entwurfs auszugehen. So gesehen muss Abs. 2 vorsehen, dass jahrelange Verzögerungen für die Annahme einer Schriftenlosigkeit genügen können.

2.3 Rechtswirkungen

Art. 11 Abs. 2 ist zu ergänzen

Es kommt vor, dass asylberechtigte Personen ins Ausland reisen und dort – ohne ihr Dazutun oder Verschulden - aufgrund von unvorhersehbaren Ereignissen monatelang festsitzen. Dies hat z.B. eine von der Schweiz anerkannten irakischen Flüchtlingsfrau, die sich mit zwei Kleinkindern zum Familienbesuch in Libanon aufhielt, wegen kriegerischer Ereignisse (israelische Angriffe, die von der Hizbollah erwidert wurden) erlebt, weshalb ihre schweizerische Aufenthaltsbewilligung abgelaufen war. Die Verordnung müsste in solchen Fällen vorsehen, dass die Rückkehr in die Schweiz auch dann möglich ist, wenn das formelle Erfordernis einer gültigen Aufenthaltsbewilligung fehlt.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme zur Kenntnis zu nehmen und unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse,



Moreno Casasola
Generalsekretär SOSF



Melanie Aebli
Generalsekretärin DJS