



Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Sonderregelung für Reisen ins Ausland für Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S)

Stellungnahme der EKM

Die Eidgenössische Migrationskommission EKM hat den gesetzlichen Auftrag, sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen auseinanderzusetzen, die sich aus internationalen Migrationsbewegungen für die Schweiz und ihre Bevölkerung ergeben. Im Rahmen ihres Mandats nimmt die EKM zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes Stellung, welche für Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S für Reisen ins Ausland eine Sonderregelung anstrebt.

Ihren Fokus legt die EKM dabei auf den Schutz der Grund- und Menschenrechte, auf die konsequente Einhaltung der Vorgaben zur Reisefreiheit, auf die Vermeidung von integrationshemmenden Verschärfungen und auf die Schaffung von Rechtsgleichheit.

Grund- und Menschenrechte schützen

Art. 121 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) gibt dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl.

Auf dieser Grundlage beschliesst die vereinigte Bundesversammlung im Dezember 2021 die Reisevorschriften für Geflüchtete noch einmal zu drastisch zu verschärfen. Das Ausländer- und Integrationsgesetz AIG ist dahingehend zu ändern, dass Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen auf Gesetzesstufe generell untersagt werden (Art. 59d nAIG). Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat können vorläufig aufgenommenen und schutzbedürftigen Personen im Einzelfall nur dann bewilligt werden, wenn sie der Vorbereitung der selbstständigen und definitiven Ausreise in den Heimat- oder Herkunftsstaat dienen (Art. 59d Abs. 2 nAIG). Zusätzlich werden die bisher auf Verordnungsstufe geregelten Grundsätze für Reisen in einen anderen Staat als den Heimat- oder Herkunftsstaat, für Asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen auf Gesetzesstufe verankert (Art. 59e nAIG).¹

¹ Die Aufnahme von Art. 59d und Art 59e im Ausländer- und Integrationsgesetz AIG lehnte die EKM bereits im Jahr 2019 in der Ämterkonsultation ab. Auch weist sie die damit verbundenen Verordnungsänderungen in der RDV, VZAE, VEV, VVWAL und AsylV 1 ([Vernehmlassung 2025/65](#)) – zu denen sie separat Stellung nimmt – entschieden ab.

Generelle Reiseverbote stehen nicht im Einklang mit den Richtlinien der EU: Weder die EU-Anerkennungsrichtlinie² noch die Massenzustrom-Richtlinie der EU³ enthalten Regelungen, wonach Personen mit subsidiärem oder vorübergehendem Schutz Auslandreisen zu untersagen wären oder wonach die Reisefreiheit für diese Personen grundsätzlich einzuschränken wäre. Das beschlossene generelle Reiseverbot tangiert zudem die Grund- und Menschenrechte. Betroffen sind insbesondere die Bewegungs- und Reisefreiheit als Teil der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV) und das Grundrecht auf Familienleben (Art. 14 BV, Art. 8 EMRK). Jede Einschränkung der Grundrechte muss verhältnismässig sein und bedingt eine Interessenabwägung (Art 36 BV).

Aus Sicht der EKM ist das durch das Parlament beschlossene pauschale Reiseverbot in alle Länder für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen, in Verbindung mit den geplanten, sehr spezifischen und nicht für alle Personenkategorien geltenden, bewilligungspflichtigen Ausnahmen unverhältnismässig. Es gibt kein öffentliches Interesse, welches den privaten Interessen der Betroffenen gegenübergestellt werden könnte. Das generelle Reiseverbot widerspricht den verfassungsmässig garantierten Grundrechten und den Menschenrechten.

Vorgaben zur Reisefreiheit konsequent einhalten

Das vom Parlament beschlossene generelle Reiseverbot in Art. 59d und Art 59e kann für Personen mit Schutzstatus S nicht angewendet werden, denn für sie ist die Reisefreiheit im Schengener Grenzkodex verankert. Dieser ist auch für die Schweiz als assoziiertes Mitglied des Schengen-Raums verbindlich. Auf der Basis der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) ist es Personen mit Schutzstatus S erlaubt, bewilligungsfrei aus der Schweiz aus- und in die Schweiz einzureisen.

- Der Schengener Grenzkodex regelt die Einreise in den Schengen-Raum. Personen mit einem biometrischen Pass der Ukraine sind von der Visumspflicht befreit.
- Nach rechtmässiger Einreise können sich Personen mit biometrischem Pass der Ukraine bis zu 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen visumsfrei im gesamten Schengen-Raum aufhalten.
- Der Schutzstatus S erlaubt es Personen aus der Ukraine ohne Reisebewilligung in die Schweiz ein- und auszureisen (Art. 9 Abs. 8 RDV). Auslandreisen sind für Personen mit Schutzstatus S ohne Bewilligungsverfahren erlaubt. Diese Regelung entspricht der Regelung für Schutzbedürftige aus der Ukraine in der EU.⁴

Die pauschalen einschränkenden Vorgaben in Art. 59d und Art. 59e nAIG, welche die Bundesversammlung am 17. Dezember 2021 beschloss und welche Auslandreisen für asylsuchende, vorläufig aufgenommene und schutzbedürftige Personen grundsätzlich verbieten, widersprechen teilweise den Vorgaben im Schengener Grenzkodex und in der RDV, welche Auslandreisen für Personen mit Schutzstatus S grundsätzlich erlauben. Die Inkraftsetzung von Art. 59d

² Vergl. hierzu Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatenangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes, ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9.

³ Vergl. hierzu Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Fall eines Massenzustroms von Vertriebenen und Massnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12.

⁴ Vergl. hierzu Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4.3.2022, S. 1).

und Art. 59e nAIG erforderte deshalb vorgängig die Auflösung dieses Widerspruchs: Der Bundesversammlung soll dazu eine Botschaft für eine Sonderregelung für Personen aus der Ukraine mit Schutzstatus S unterbreitet werden. Diese mit Art. 59f (VE)-AIG vorgeschlagene Sonderregelung ist Gegenstand der vorliegenden Vernehmlassung.

Die EKM begrüsst, dass der Bundesrat keine Gründe für eine Aufhebung der bestehenden Reiseregelungen für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine sieht und, dass er die im Schengener Grenzkodex und in der RDV verankerte Reisefreiheit für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine einhalten will. Aus Sicht der EKM sind die geltenden Regelungen mit keinerlei Nachteilen verbunden. Im Gegenteil: Die Reisefreiheit ermöglicht es Betroffenen, die Beziehungen zu ihren Familien zu pflegen, darunter Väter und Angehörige, die im Heimatturlaub von der Front sind, ihren beruflichen Verpflichtungen nachzukommen oder an Weiterbildungsveranstaltungen im Ausland teilnehmen zu können. Besuche im Heimatland dienen zudem der Netzwerkpflege und der Abklärungen der Situation vor Ort und können eine spätere Rückkehr ins Herkunftsland erleichtern. Die konsequente Einhaltung der im Schengener Grenzkodexes und der RDV verankerten Reisefreiheiten dient nicht nur den Interessen der Personen mit Schutzstatus S, sondern auch den Interessen der Schweiz.

Integrationshemmende Verschärfungen vermeiden

Eingeschränkt werden soll die Reisefreiheit von Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine mit den beiden gleichlautenden Motionen Würth (24.3022) und Paganini (24.3035), welche die Bundesversammlung im Dezember 2024 angenommen hat. Diese Motionen, die darauf abziehen vermutete Missbräuche zu bekämpfen, fordern unter anderem, dass der Schutzstatus S aberkannt und nicht wieder erlangt werden kann, wenn eine Person für eine bestimmte Aufenthaltsdauer ausreist. Zwar hält der Bundesrat in seiner Stellungnahme zu den Motionen fest, dass die bestehenden Regelungen den Anliegen der beiden Motionen bereits angemessen Rechnung tragen. Dennoch beschliesst er am 25. Juni 2025, dass sich Personen mit Schutzstatus S ab November 2025 lediglich noch 15 Tage pro Halbjahr im Herkunftsland aufhalten dürfen, statt wie bisher 15 Tage pro Quartal. Ein wiederholter oder längere Zeit andauernder Aufenthalt in der Ukraine kann zum Widerruf des vorübergehenden Schutzes führen (Art. 78 Abs. 2 E-AsylG). Zudem erlöscht der vorübergehende Schutz, wenn der Mittelpunkt der Lebensverhältnisse ins Ausland verlegt wird (Art. 79 Bst. a AsylG).⁵

Aus Sicht der EKM ist diese Verschärfung der Reisefreiheit für Personen mit Schutzstatus S unverhältnismässig. Es sind keine öffentlichen Interessen ersichtlich, welche bei der erforderlichen Interessensabwägung den betroffenen privaten Interessen gegenübergestellt werden können. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass die Verschärfung der Reisefreiheit den Erhalt die Arbeits- und Rückkehrsfähigkeit und die Fähigkeit, sich längerfristig integrieren zu können, hemmt. Zudem erfordert diese Einschränkung Kontrollmechanismen, die Ressourcen binden, welche das SEM anderweitig – beispielsweise bei der Umsetzung der Asylstrategie 2027 oder der Entwicklung von Szenarien nach Ablauf des vorübergehenden Schutzes von Personen aus

⁵ Die bestehende Regelung, wonach der Schutzstatus S von Personen aus der Ukraine widerrufen werden kann, wenn sie sich länger als 15 Tage im Heimat- oder Herkunftsstaat aufgehalten haben, soll weiterhin gelten (Art. 78 Abs. 1 Bst c Asylgesetz [AsylG]; Art. 51 Asylverordnung 1 über Verfahrensfragen [AsylV 1] und Weisungen SEM).

Art. 51 AsylV 1, in welchem bisher festgehalten war, dass «längere Zeit» in der Regel 15 Tage bedeutet, soll aufgehoben werden. Der vorübergehende Schutz soll erlöschen, wenn die schutzbedürftige Person den Mittelpunkt ihrer Lebensverhältnisse ins Ausland verlegt (Art. 79 Bst. a AsylG).

Weitere Ausnahmeregelungen von den im Dezember 2021 beschlossenen Änderungen für Personen mit Schutzstatus S sollen im Asylgesetz einführt werden: Art. 78 Abs. 2 VE-AsylG / Art. 79 Abs. 2 VE-AsylG im AsylG.

der Ukraine – zweckmässiger einsetzen kann. Die EKM fordert deshalb, dass integrationshemmende Verschärfungen wie sie die Motionen Würth und Paganini vorsehen, vermieden werden.

Rechtsgleichheit schaffen

Mit der Sonderregelung in Art. 59f (VE)-AIG wird die Reisefreiheit von Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes im März 2027 gesetzlich verankert. Die Einführung dieser Sonderregelung drängt sich deshalb auf, weil die Bundesversammlung mit Entscheid vom 17. Dezember 2021 ein generelles Reiseverbot – mit wenigen bewilligungspflichtigen Ausnahmen – beschlossen hat. Doch dieses Reiseverbot konnte aufgrund des russischen Angriffskriegs in der Ukraine, und der damit verbundenen Aktivierung des Schutzstatus S, bisher nicht in Kraft gesetzt werden.⁶ Die Sonderregelung, drängt sich also aufgrund der geplanten Inkraftsetzung von Art. 59d und 59e nAIG auf. Einerseits schafft sie für Personen mit Schutzstatus S aus der Ukraine bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes im März 2027 Rechtssicherheit. Andererseits zementiert sie jedoch die bereits bestehende Rechtsungleichheit zwischen vorläufig aufgenommenen Personen und Personen mit Schutzstatus S.

Diese Rechtsungleichheit ist aus Sicht der EKM stossend. Alle Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt, sollen die gleichen Rechte geltend machen können – sei es im Bereich der finanziellen Unterstützungsleistungen, bei den Integrationsmassnahmen, bei der Unterbringung, beim Familiennachzug oder eben auch bei den Reisemöglichkeiten in andere Staaten.⁷ Die EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass die Bewegungs- und Reisefreiheit grundsätzlich allen Personen, denen die Schweiz Schutz gewährt, zugutekommen muss. Das bereits vom Parlament verabschiedete generelle Reiseverbot in Art. 59d und 59e nAIG und die davon abgeleiteten Anpassungen auf Verordnungsebene (RDV, VZAE, VEV, VVWAL und AsylIV 1) erachtet sie als unverhältnismässig. Beides zementiert die Rechtsungleichheit. Aus Sicht der EKM müssen, statt generellen Reiseverboten, einheitliche Regelungen der Reisefreiheit für alle angestrebt werden – damit soll Rechtsgleichheit geschaffen werden.

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli
Präsident



Bettina Looser
Geschäftsführerin

⁶ BBL 2021 2999

⁷ Siehe hierzu: Schutz für Personen auf der Flucht – Empfehlungen der EKM, 2023