



Erläuternder Bericht

Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

«Verfahrensnormen und Informationssysteme»

Inhaltsverzeichnis

1.	Grundzüge der Vorlage.....	4
1.1	Ausgangslage.....	4
1.2	Beantragte Neuregelung.....	5
1.2.1	Verfahren für die Zustimmung des SEM zu kantonalen Bewilligungen (Art. 99 E-AuG)	7
1.2.2	Schutz von Opfern, die Prostitution betreiben (Art. 30 Abs. 1 Bst. d und e ^{bis} sowie Art. 60 Abs. 2 Bst. b E-AuG).....	7
1.2.3	Erweiterung der Zielgruppe der Rückkehrhilfe (Art. 60 Abs. 2 Bst. c E-AuG)....	8
1.2.4	Qualität der Integrationsmassnahmen (Art. 57a E-AuG)	9
1.2.5	Spesen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von entsandten Arbeitnehmenden in der Schweiz (Art. 22 Abs. 2–4 E-AuG und Art. 2a E-EntsG).....	10
1.2.6	Massnahmen zur Erhöhung der Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat.....	11
1.2.7	Anpassungen aufgrund der Rückführungsrichtlinie (Art. 64d Abs. 3, 81 Abs. 2 und 115 Abs. 4 E-AuG).....	12
1.2.8	Delegation der Verfügungskompetenz an die Grenzkontrollorgane der Kantone oder des Bundes bei Einreiseverweigerung und Wegweisung an den Schengen-Aussengrenzen (Art. 65 AuG Abs. 2 und 2 ^{bis} E-AuG).....	13
1.2.9	Anordnung einer Dublin-Haft (Art. 80a Abs. 1 Bst. a Abs. 2 und 3 E-AuG)	14
1.2.10	Neues Informationssystem für die Rückkehrunterstützung (Art. 109f–109j E-AuG)	14
1.2.11	Erweiterter Zugang zum zentralen Schengener Visa-Informationssystem und zu ORBIS (Art. 109a Abs. 2 Bst. d und 109c Bst. e E-AuG).....	15
1.2.12	Zugang von fedpol zum System ISR (Art. 111 Abs. 5 Bst. f E-AuG)	15
1.2.13	Zugriff von fedpol auf das API-System im Abrufverfahren sowie Erweiterung der Meldepflicht für bestimmte Flüge auf Antrag (Art. 104 Abs. 1–1 ^{ter} , Art. 104a Abs. 1, 1 ^{bis} , 3 und 3 ^{bis} sowie Art. 104b E-AuG).....	16
1.2.14	Videoüberwachung (Art. 102f E-AsylG)	17
1.2.15	Einführung von besonders schützenswerten digitalisierten Daten in ZEMIS (Art. 4 Abs. 1 Bst. e und 7b E-BGIAA).....	18
1.2.16	Bekanntgabe von Daten an die Migrationsbehörden (Art. 97 Abs. 3 Bst. f E-AuG und 50a Abs. 1 Bst. e, Ziff. 8 E-AHVG).....	19
2	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	20
2.1	Bestimmungen des Ausländergesetzes	20
2.2	Bestimmungen des Asylgesetzes	37
2.3	Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich.....	39
2.4	Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	40
2.5	Bestimmungen des Entsendegesetzes	41
3	Auswirkungen	42
3.1	Wirtschaftliche Auswirkungen einer Befristung der Spesentragungspflicht	42
3.2	Finanzielle Auswirkungen	42
3.2.1	Neuer Zugang zu den Visa-Informationssystemen zum ISR sowie auf das API-System	43
3.2.2	Erweiterung der Zielgruppe der Rückkehrhilfe	43
3.2.3	Informationssystem für die Rückkehrunterstützung (Projekt Adeyia)	43
3.2.4	Einführung von besonders schützenswerten digitalisierten Daten in ZEMIS ...	43
3.2.5	Qualität der Integrationsmassnahmen	44

3.2.6	Massnahmen, um die Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat zu erhöhen.....	44
4	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	45
5	Rechtliche Aspekte.....	46
5.1	Gesetzesmässigkeit.....	46
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen.....	46
5.3	Verhältnis zum europäischen Recht.....	46

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005¹ über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) trat am 1. Januar 2008² in Kraft. Aufgrund der Entwicklungen in jüngster Zeit, namentlich im Zusammenhang mit der Rechtsprechung und mit Beschlüssen des Bundesrates, müssen verschiedene Bestimmungen überarbeitet werden. Die vorgeschlagene Revision erfolgt unabhängig von der laufenden Revisionen des AuG im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 121a der Bundesverfassung (BV³). Sie befasst sich mit verschiedenen wichtigen Fragen, die gleichzeitig behandelt werden müssen. Das EJPD wird insbesondere sicherstellen, dass die vorliegende Revision und die Umsetzung von Artikel 121a BV miteinander vereinbar sind.

Die Änderungsvorschläge betreffen hauptsächlich folgende Bereiche:

- Nach einem Grundsatzentscheid des Bundesgerichts soll gewährleistet werden, dass das Staatssekretariat für Migration (SEM) seine Aufsichtsfunktion bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen durch die kantonalen Ausländerbehörden weiterhin ausüben kann. Wichtig ist nicht nur, dass das SEM weiterhin seine Zustimmung zu einem Entscheid dieser Behörden verweigern oder diesen einschränken kann, sondern dass es dies auch bei einem Entscheid einer kantonalen Rekursbehörde tun kann.
- Der Bundesrat hat am 22. Oktober 2014 beschlossen, Begleitmassnahmen zum Schutz von Prostituierten in Zusammenhang mit der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statutes vorzunehmen. Den Opfern von Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution soll neu eine Aufenthaltsbewilligung für die Dauer des Strafverfahrens oder des Verfahrens im Rahmen des Opferhilfegesetzes (OHG)⁴ und sogar eine Rückkehrhilfe gewährt werden. Diese Massnahmen ersetzen die geltenden Bestimmungen für Personen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit in besonderem Mass der Gefahr der Ausbeutung ausgesetzt sind.
- Es wird vorgeschlagen, auch vorläufig aufgenommenen Personen aus dem Ausländerbereich Rückkehrhilfe zu gewähren, die freiwillig in ihr Heimatland zurückkehren oder die nach Aufhebung der vorläufigen Aufnahme die Schweiz verlassen müssen. Damit soll die Gleichbehandlung von Personen aus dem Asyl- und Ausländerbereich gewährleistet werden.
- Die Rolle des SEM bei der qualitativen Überprüfung der Integrationsprozesse hinsichtlich der Sprachkenntnisse und der Ausbildung von Ausländerinnen und Ausländer soll konkretisiert und festgelegt werden.
- Aufgrund der Schengen-Evaluation der Schweiz betreffend die Rückführungsrichtlinie⁵, die im Jahr 2014 durchgeführt wurde, sollen verschiedene Regelungen in Bezug auf diese Richtlinie angepasst werden.
- Das Verfahren der Einreiseverweigerung und Wegweisung an Schweizer Flughäfen soll dahingehend geändert werden, dass gemäss den Vorgaben des Schengener Grenzkodex⁶ in jedem Fall ein formeller Entscheid erlassen werden kann. Zu diesem Zweck soll die Entscheidungskompetenz des SEM an den Flughäfen, die Schengen-Aussengrenzen darstellen, an die

¹ SR 142.20

² Mehrere Bestimmungen der Totalrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) traten bereits im Januar 2007 in Kraft. Dabei handelte es sich um Bestimmungen zu den Zwangsmassnahmen, zur Verbesserung des Status von vorläufig Aufgenommenen und zur Schaffung von Migrationspartnerschaften.

³ Botschaft zur Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», BBl 2013 9459

⁴ SR 321.5

⁵ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger Abl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98

⁶ 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. 1051/2013, Abl. L 295 vom 6.11.2013, S. 1.

Grenzkontrollbehörden, also an die kantonalen Polizeibehörden und das Grenzwachtkorps (GWK), übertragen werden.

- Ein Vorschlag betrifft die von den Arbeitgebern zusätzlich zum Lohn zu leistende Rückerstattung der Auslagen im Zusammenhang mit der Entsendung ihrer Arbeitnehmenden in die Schweiz. Der Bundesrat soll die Rückerstattung der Auslagen im Fall einer Langzeitsendung zeitlich begrenzen können. Dieses Thema ist auch Gegenstand der Motion Markwalder vom 19.3.2015 (15.3263).⁷ Gemäss der Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Mai 2015 ist hier eine Regelung im AuG sowie im Entsendegesetz (EntsG)⁸ erforderlich.

- Im AuG sowie im Asylgesetz (AsylG)⁹ sollen zusätzliche Bestimmungen verankert werden, um die Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat zu erhöhen.

- In einem zweiten Teil werden Regelungen im Zusammenhang mit Informationssystemen und dem Austausch von Daten zwischen den Behörden vorgeschlagen. Gewisse Zugänge zu bestehenden Informationssystemen sollen erweitert werden. Der Nachrichtendienst des Bundes (NDB) erhält die Advance Passenger Informationsdaten (API-Daten) bereits heute elektronisch, gestützt auf die allgemeinen Informationsaufträge von Behörden und Amtsstellen nach Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 21. März 1997 über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)¹⁰. Dieser verweist bezüglich der verpflichteten Behörden auf Artikel 13 BWIS. Aus Gründen der Transparenz und Rechtssicherheit soll mit der vorliegenden Revision nun eine explizite Gesetzesgrundlage geschaffen werden. Neu soll ausserdem das Bundesamt für Polizei (fedpol) zur Erfüllung seiner Aufgaben einen Zugriff im Abrufverfahren auf das API-System erhalten.

Schliesslich sollen die Gesetzesgrundlagen für ein neues Informationssystem des SEM geschaffen werden, das die für die Aufgaben im Bereich der Weg- und Ausweisung sowie der Rückkehrhilfe erforderlichen Daten enthält. Im Rahmen dieser Revision soll auch der Datenaustausch zwischen bestimmten Verwaltungsbehörden und den Migrationsbehörden verbessert werden. Schliesslich soll die Speicherung der Bild- und Tonaufzeichnungen, die innerhalb und ausserhalb der vom SEM geführten Gebäude aufgenommen wurden, ermöglicht werden.

1.2 Beantragte Neuregelung

In erster Linie sollen mehrere Verfahrensbestimmungen angepasst werden. Es handelt sich dabei um unterschiedliche Themen wie das Zustimmungsverfahren beim SEM; der Schutz von Prostituierten, die Opfer von Straftaten werden; die Erweiterung der Zielgruppe bei der Rückkehrhilfe; die Rolle des SEM bei der qualitativen Überprüfung des Integrationsprozesses; die Rückerstattung der Auslagen an entsandte Arbeitnehmende für die Reise, Unterkunft und Verpflegung oder Massnahmen zur Erhöhung der Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat (Ziff. 1.2.1–1.2.6).

Die Schweiz ist ausserdem ein an Schengen und Dublin assoziierter Staat. Als solcher hat sie alle bisherigen Weiterentwicklungen des Schengen/Dublin-Besitzstands übernommen. Dazu gehört insbesondere die Rückführungsrichtlinie. Diese soll gemeinsame Normen und Verfahren schaffen für die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Schengen-Raum aufhalten. Die Rechtsprechung sowie die Schengen-Evaluation der Schweiz im Jahr 2014 haben gezeigt, dass gewisse Bestimmungen des AuG in Bezug auf diese Richtlinie verbessert werden müssen (Ziff. 1.2.7). Ausserdem ist der Schengener Grenzkodex, der insbesondere

⁷ http://www.parlament.ch/d/suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153263

⁸ Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz); SR 823.20.

⁹ SR 142.31

¹⁰ SR 120

die Regeln zur Kontrolle der Schengen-Aussengrenzen festlegt, ebenfalls Teil des von der Schweiz übernommenen Schengen-Besitzstands. Artikel 65 AuG betreffend das Verfahren der Einreiseverweigerung und Wegweisung an den Flughäfen, die Schengen-Aussengrenzen darstellen, ist anzupassen, um den Anforderungen des Schengener Grenzkodex vollumfänglich zu genügen (Ziff. 1.2.8).

Überdies sind im Rahmen der Assoziierung der Schweiz an Dublin am 1. Juli 2015 neue Bestimmungen betreffend die Dublin-Haft in Kraft getreten.¹¹ Gleichzeitig hat das Parlament in der Herbstsession 2015 die Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs angenommen.¹² Diese Revision sieht namentlich eine besondere Kompetenz zur Anordnung der üblichen Administrativhaft in den Zentren des Bundes vor. Es ist somit angezeigt, die Regelung, die für die übliche Haft im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs vorgesehen ist, auch für die Anordnung der Dublin-Haft (Ziff. 1.2.9) zu übernehmen.

Verschiedene Anpassungen betreffen die Datenbanken und die Bekanntgabe von Daten an die Migrationsbehörden. In erster Linie sind die Gesetzesgrundlagen zu schaffen, die für die Einführung eines Informationssystems im Bereich der Weg- und Ausweisung sowie der Rückkehrhilfe erforderlich sind (Ziff. 1.2.10).

Ausserdem müssen bei verschiedenen Informationssystemen des Migrationsbereichs die Zugriffsberechtigungen angepasst werden. In erster Linie geht es um das zentrale Visa-Informationssystem (C-VIS), das auch den kommunalen Polizeibehörden zur Identifikation ausländischer Personen zugänglich gemacht werden soll. Diese Behörden sollen auch auf das nationale Visumsystem (ORBIS) zugreifen können. Da in grösseren Städten oft Personen identifiziert werden müssen, ist diese Erweiterung des Zugangs gerechtfertigt (Ziff. 1.2.11). Zudem muss das SIRENE-Büro des fedpol im Rahmen seiner Aufgaben zur Identifikation von Personen und zur Überprüfung von Dokumenten auf das Informationssystem zur Ausstellung von Reisedokumenten für Ausländerinnen und Ausländer (ISR) zugreifen können (Ziff. 1.2.12).

Flugpassagierdaten, namentlich die API-Daten, sind auch für die Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens, sowie des Terrorismus, wichtig. Zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben in diesem Bereich soll fedpol auf die Passagierdaten aus dem API-System des SEM im Abrufverfahren Zugriff haben. API-Daten ausgewählter Abflugorte werden heute bereits dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) mittels einer Liste zur Verfügung gestellt. Sie dienen dazu, mutmassliche Angehörige von Terrororganisationen oder fremden Nachrichtendiensten zu erkennen und den verbotenen Handel mit Waffen und radioaktiven Materialien sowie den verbotenen Technologietransfer (nachfolgend: Proliferation) zu verhindern. Im Sinne der Rechtssicherheit soll für die elektronische Übermittlung dieser Daten an den NDB nun eine explizite Gesetzesgrundlage geschaffen werden (Ziff. 1.2.13).

Schliesslich soll eine Gesetzesgrundlage dem SEM erlauben, die Videoüberwachung zu Sicherheitszwecken zu benutzen und diese Bild- und Tonaufnahmen aufzubewahren (Ziff. 1.2.14).

Überdies ist im Rahmen einer Optimierung der Nutzung bestehender Datenbanken die Einführung von biometrischen Daten (Fingerabdrücke und Gesichtsbild) im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) vorgesehen (Ziff. 1.2.15).

Und schliesslich sind Bestimmungen über den Datenaustausch zwischen Behörden im AuG sowie im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)¹³ zu präzisieren (Ziff. 1.2.16).

¹¹ AS 2015 1841

¹² Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs), BBl 2014 7991; 14.063.

¹³ SR 831.10

1.2.1 Verfahren für die Zustimmung des SEM zu kantonalen Bewilligungen (Art. 99 E-AuG)

Das Zustimmungsverfahren gibt dem SEM ein Vetorecht bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen durch die kantonalen Ausländerbehörden sowie bei arbeitsmarktlichen Vorentscheiden der Kantone. Die zuständige kantonale Behörde fällt den Entscheid, aber in gewissen Fällen unter Vorbehalt der Zustimmung des SEM. Dieses kann seine Zustimmung verweigern oder den kantonalen Entscheid einschränken. Gemäss dem geltenden Artikel 99 AuG legt der Bundesrat fest, in welchen Fällen Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sowie arbeitsmarktliche Vorentscheide der Kantone dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten sind (Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit; VZAE¹⁴).¹⁵

Gemäss einem Grundsatzurteil des Bundesgerichts vom 30. März 2015¹⁶ entsprach die frühere Regelung in der VZAE, wonach das SEM im Ergebnis selber bestimmen konnte, in welchen Fällen eine Zustimmung erforderlich ist, nicht den Grundsätzen der Gesetzesdelegation gemäss Artikel 99 AuG, wenn eine Bewilligung gestützt auf den Entscheid einer kantonalen Rekursbehörde erteilt wurde (Art. 85 Abs. 1 Bst. a und b alt VZAE). Die VZAE wurde in der Folge angepasst. Seit dem 1. September 2015 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kompetenz, in einer Verordnung¹⁷ zu bestimmen, welche Fälle dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten sind (Art. 85 Abs. 2 VZAE).

Das genannte Urteil hält zudem fest, dass das Zustimmungsverfahren ausgeschlossen ist, wenn das SEM den Entscheid einer kantonalen Rekursbehörde mit einer Beschwerde anfechten kann. Im Gegensatz zum Beschwerdeverfahren ist das Zustimmungsverfahren jedoch nicht an bestimmte Fristen gebunden und das SEM kann beim Entscheid sein eigenes Ermessen ausüben. Die vorgeschlagene Anpassung soll daher wieder gewährleisten, dass das SEM stets die Wahl hat zwischen dem Zustimmungsverfahren und dem Beschwerdeweg bei Entscheiden der kantonalen Rekursbehörden. Das SEM soll also seine Zustimmung zu einer Aufenthaltsbewilligung auch nach dem Entscheid einer kantonalen Rekursbehörde verweigern können.

1.2.2 Schutz von Opfern, die Prostitution betreiben (Art. 30 Abs. 1 Bst. d und e^{bis} sowie Art. 60 Abs. 2 Bst. b E-AuG)

Der Bundesrat hat am 22. Oktober 2014 die Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts beschlossen. Die entsprechende Teilrevision der VZAE ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Artikel 34 VZAE ist aufgehoben worden. Diese Revision wird von mehreren Massnahmen zum Schutz der Frauen begleitet, die im Erotikbereich arbeiten.

Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut wurde 1995 ursprünglich zum Schutz der Tänzerinnen vor Ausbeutung geschaffen. Es bildete eine Ausnahme für die Zulassung von unqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten und ermöglichte Frauen, während maximal acht Monaten pro Jahr in der Schweiz als Cabaret-Tänzerin tätig zu sein (Art. 30 Abs.1 Bst. d AuG und alter Art. 34 VZAE).

Nach dem Wegfall des Cabaret-Tänzerinnen-Status wird im Vernehmlassungsentwurf auch die Aufhebung von Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe d AuG vorgeschlagen. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung ist ein offener Personenkreis geschützt, sofern er im Zusammenhang mit seiner Erwerbstätigkeit besonders gefährdet ist. Der Gesetzgeber wollte dies jedoch

¹⁴ SR 142.201

¹⁵ Vgl. 2C_146/2014 E. 4.3.

¹⁶ BGE 141 II 169 und Urteil 2C_634/2014 vom 24. April 2015

¹⁷ Verordnung des EJPD vom 13. August 2015 über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide; SR 142.201.1

ausschliesslich auf Cabaret-Tänzerinnen beziehen,¹⁸ weshalb keine anderen Personengruppen von der Aufhebung der Bestimmung betroffen sind.

Das EJPD setzte vor dem Entscheid zur Aufhebung des Statuts eine nationale Expertengruppe zum Schutz der im Erotikgewerbe tätigen Frauen ein. Die Expertinnen und Experten publizierten am 24. März 2014 ihren Bericht¹⁹ mit 26 Empfehlungen, darunter die Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts, da es in der Praxis den notwendigen Schutz der betroffenen Frauen oft nicht gewähren kann.

Eine weitere Empfehlung der Expertengruppe betrifft Personen, die bei der Ausübung von Prostitution Opfer von Straftaten im Sinne des Opferhilfegesetzes (OHG)²⁰ werden. Sie sollen künftig die Möglichkeit erhalten, in bestimmten Fällen eine vorübergehende Aufenthaltsregelung und eine Rückkehrhilfe zu beantragen. Diese Empfehlung wird in den Artikeln 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} und 60 Abs. 2 Bst. b E-AuG übernommen.

Die vorgeschlagenen Regelungen gelten unabhängig davon, ob die betroffene Person diese Tätigkeit rechtmässig oder rechtswidrig ausgeübt hat. Damit wird sichergestellt, dass alle Opfer unabhängig vom ausländerrechtlichen Status gleich behandelt werden können. Bei einer rechtswidrigen Erwerbstätigkeit ist jedoch eine strafrechtliche Sanktion möglich (Art. 115 Abs. 1 Bst. c AuG). Von der Strafverfolgung, der Überweisung an ein Gericht oder der Bestrafung kann abgewichen werden, wenn die betroffenen Personen sofort ausgeschafft werden (Art. 115 Abs. 4 AuG); dies gilt auch, wenn sie in absehbarer Zeit freiwillig ausreisen.

1.2.3 Erweiterung der Zielgruppe der Rückkehrhilfe (Art. 60 Abs. 2 Bst. c E-AuG)

Personen aus dem Ausländerbereich mit einer vorläufigen Aufnahme sollen künftig ebenfalls von der Rückkehrhilfe profitieren können. Das Ziel ist eine kohärente Rückkehrhilfe für Personen aus dem Asyl- und dem Ausländerbereich mit einer vorläufigen Aufnahme.

Die Rückkehrhilfe hat zum Ziel, die selbstständige und pflichtgemässe Rückkehr von Personen zu fördern und deren Wiedereingliederung zu erleichtern. Das System der Rückkehrhilfe richtet sich nach geltendem Recht an alle Personen aus dem Asylbereich und an folgende Personen aus dem Ausländerbereich:

- Personen, die wegen einer schweren allgemeinen Gefährdung, insbesondere durch Krieg, Bürgerkrieg oder einer Situation allgemeiner Gewalt den Heimat- oder Herkunftsstaat verlassen haben oder während der Dauer der Gefährdung nicht in diesen zurückkehren konnten, sofern ihr Aufenthalt gestützt auf das AuG geregelt war und sie zur Ausreise verpflichtet wurden (Art. 60 Abs. 2 Bst. a AuG);
- Personen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit der Gefahr der Ausbeutung besonders ausgesetzt sind (bis 31.12.2015 für Personen mit Cabaret-Tänzerinnen-Statut vorgesehen), Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel sowie Personen, welche im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms des In- oder Auslands oder eines internationalen Strafgerichtshofs mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten (Art. 60 Abs. 2 Bst. b AuG).

Die Mehrheit der heute von der Schweiz vorläufig aufgenommenen Personen hat ein Asylgesuch gestellt und deshalb Zugang zur Rückkehrhilfe. Personen, die kein Asylgesuch gestellt haben und deren vorläufige Aufnahme vom SEM nach Artikel 84 Absatz 2 oder 3 AuG aufgehoben wird, oder die im Status der vorläufigen Aufnahme aus eigenem Antrieb ausreisen, können bisher nicht von der Rückkehrhilfe profitieren. Neben einem Anreiz zur freiwilligen Ausreise aus der Schweiz soll mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung

¹⁸ Botschaft AuG, BBl 2002 3787

¹⁹ Bericht der nationalen Expertengruppe «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe» (<http://www.ejpd.ad-min.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/ber-schutz-erotikgewerbe-d.pdf>).

²⁰ Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz [OHG]; SR 312.5).

hauptsächlich verhindert werden, dass ein Asylgesuch nachträglich und ausschliesslich zur Erlangung der Rückkehrhilfe gestellt wird. Zudem wird sichergestellt, dass sachlich gleich gelagerte Fälle im Asyl- und Ausländerbereich künftig auch gleich behandelt werden können.

1.2.4 Qualität der Integrationsmassnahmen (Art. 57a E-AuG)

Das Weiterbildungsgesetz²¹ (WeBiG), das am 1. Januar 2017 in Kraft getreten ist, ordnet die Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz ein und legt Grundsätze für die Weiterbildung fest. Das WeBiG ist als Rahmengesetz konzipiert. Es definiert unter anderem wichtige Zielgruppen der Weiterbildung, zu denen auch Ausländerinnen und Ausländer gehören (Art. 8 Bst. c WeBiG); wo nötig, sind weitere Bestimmungen in den Spezialgesetzen zu verankern.

Das SEM ist zuständig für die Koordination der Integrationsmassnahmen auf Bundesebene und stellt den Erfahrungsaustausch mit den Kantonen sicher (Art. 53 Abs. 5 und Art. 57 AuG). Es richtet Beiträge an die Integrationsförderung aus, namentlich im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (Art. 55 AuG). Somit ist das SEM die zuständige Bundesstelle für die im Integrationsbereich umzusetzende Bestimmung über die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung (Art. 6 WeBiG).

Wichtige im WeBiG festgehaltene Grundsätze betreffen die Qualität von Bildungsangeboten, die Anrechnung von Bildungsleistungen an die formale Bildung sowie der chancengleiche Zugang zur Weiterbildung.²²

Artikel 6 Absatz 2 WeBiG hält fest, dass der Bund und die Kantone Verfahren zur Qualitätssicherung und -entwicklung unterstützen können. Diese betreffen insbesondere die Information über Angebote, die Qualifikation von Ausbilderinnen und Ausbildern und die angewandten Lernkonzepte sowie die Qualifikationsverfahren. Weiter sind Angebote derart auszugestalten, dass sie die besonderen Bedürfnisse spezifischer Zielgruppen wie beispielsweise von Ausländerinnen und Ausländern berücksichtigen.

Der im WeBiG festgehaltene Grundsatz zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung gibt die Möglichkeit, durch die Einführung von Leitlinien zur Qualität von Bildungsangeboten die Wirksamkeit der Integrationsförderung zu erhöhen. Ein Beispiel dafür ist das bestehende Projekt «fide – Französisch, Italienisch, Deutsch in der Schweiz lernen, lehren, beurteilen» (www.fide-info.ch), in dessen Rahmen Leitlinien zur Qualitätssicherung in der Sprachförderung erarbeitet werden. Im Bereich des interkulturellen Dolmetschens hat der Dachverband INTERPRET Grundlagen zur Qualitätssicherung entwickelt. Die vom SEM festgelegten Qualitätskriterien beziehen sich unter anderem auf die Information über Weiterbildungsangebote, auf die Qualifikation von Ausbilderinnen und Ausbildern, auf Lernkonzepte sowie auf die Anrechenbarkeit von Bildungsleistungen. In der Ausbildung von Sprachkursleitenden sollen beispielweise bereits besuchte Weiterbildungen unter bestimmten Voraussetzungen an die Ausbildung angerechnet werden können, was die Ausbildungszeit verkürzt.

Um den Zugang zu Weiterbildungen zu erleichtern, sollen weiter ab 2017 Sprachkompetenzen in einem einheitlichen Schweizer Sprachenpass auf der Grundlage des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) festgehalten werden.

Artikel 57a E-AuG konkretisiert die Bestimmungen des WeBiG zur Qualitätssicherung für den Integrationsbereich.

²¹ Bundesgesetz vom 20. Juni 2014 über die Weiterbildung; SR 419.1; mehr Informationen [hier](#).

²² Botschaft zum Bundesgesetz über die Weiterbildung vom 17. Mai 2013, 13.038, BBl 2013 3731 ff.

1.2.5 Spesen im Zusammenhang mit dem Aufenthalt von entsandten Arbeitnehmenden in der Schweiz (Art. 22 Abs. 2–4 E-AuG und Art. 2a E-EntsG)

Ein weiteres wichtiges Thema, das in der vorliegenden Revision behandelt wird, sind die entsandten Arbeitnehmenden und die Vergütung ihrer Auslagen durch ihren Arbeitgeber bei einer Entsendung in die Schweiz. Die Entsendungen werden sowohl im EntsG als auch im AuG geregelt.

Gestützt auf die analoge Anwendung von Artikel 327a des Obligationenrechts (OR)²³, der für die Schweizer Bürgerinnen und Bürger Anwendung findet, sowie gestützt auf die langjährige Praxis zählt die Spesentragungspflicht zu den einzuhaltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Entsendungen im Rahmen von betrieblichen Transfers oder grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen.

Die Pflicht des Arbeitgebers, die Spesen zu übernehmen, ist im EntsG nicht explizit geregelt, und das AuG enthält ebenfalls keine klaren Bestimmungen dazu. Gleichzeitig sind die Anforderungen beider Gesetze in Bezug auf die einzuhaltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen unterschiedlich. So regelt das EntsG in Artikel 2 die minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen, die im Rahmen von Entsendungen einzuhalten sind. Dabei handelt es sich um Arbeits- und Lohnbedingungen, die in Bundesgesetzen, Verordnungen des Bundesrates, allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen und Normalarbeitsverträgen im Sinne von Artikel 360a OR (Art. 2 Abs. 1 EntsG) festgelegt sind. Das AuG hingegen verlangt bei Entsendungen im Rahmen von betrieblichen Transfers und grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen das Einhalten von orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen (Art. 22 AuG). Um die Spesentragungspflicht für alle Entsendekonstellationen widerspruchsfrei zu regeln und Rechtssicherheit zu schaffen, ist eine analoge Anpassung sowohl im EntsG als auch im AuG notwendig.

Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, die Spesentragungspflicht bei langfristigen Entsendungen in seiner Dauer begrenzen zu können.

Die Wirtschaft und einzelne politische Vorstösse möchten schon seit Jahren die Pflicht zur Tragung der Spesen von entsandten Arbeitnehmenden je nach Dauer der Entsendung begrenzen. Diese Frage wurde unlängst im Rahmen der Motion Markwalder (15.3263)²⁴ thematisiert. Der Bundesrat hat diese abgelehnt, weil er mit einigen Forderungen der Motionärin nicht einverstanden war. Insbesondere hat er die Aufhebung der Spesentragungspflicht bei Kurzzeitentsendungen deutlich abgelehnt. Denn eine Lockerung würde im Widerspruch zu den Zielen der flankierenden Massnahmen stehen und inländische Arbeitgeber benachteiligen, weshalb diesbezüglich keine Änderungen vorgenommen werden sollen. Wie in seiner Antwort erwähnt, behält sich der Bundesrat aber vor, im Falle der Annahme der Motion im Erstrat einen Abänderungsantrag im Zweitrat zu stellen, welcher eine Regelung der Spesentragungspflicht in Bezug auf längerfristige Entsendungen beinhaltet.

Weder das AuG noch das EntsG regeln explizit die Pflicht des Arbeitgebers, die Spesen der in die Schweiz entsandten Arbeitnehmenden zu tragen. Diese Pflicht wird jedoch bei der Prüfung der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen immer geprüft und durchgesetzt, und zwar sowohl im Bewilligungsverfahren für langfristige Entsendungen als auch für kurzfristige meldepflichtige Entsendungen gemäss dem Freizügigkeitsabkommen (FZA)²⁵. In der Praxis wird jedoch die Dauer der Spesentragungspflicht bei langfristigen Entsendungen in Frage gestellt. Denn Personen, die für längere Zeit in die Schweiz entsandt werden, verlagern häufig den Mittelpunkt ihrer Lebensverhältnisse in die Schweiz, lassen ihre Familienangehörigen

²³ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizer Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht); SR 220

²⁴ 15.3263 Motion Christa Markwalder vom 19. März 2015 «Revision des Entsendegesetzes»

²⁵ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

nachkommen und sind nicht mehr in ihrem Herkunftsland wohnhaft. Unter diesen Umständen kann nicht mehr von Entsendespesen gesprochen werden, die der Arbeitgeber zu tragen hat. Deshalb soll eine zeitliche Begrenzung vorgesehen werden, welche die Wirtschaft schon lange fordert. Definitionsgemäss gehören ausländische Personen zur ständigen Wohnbevölkerung, wenn sie sich während mehr als zwölf Monaten in der Schweiz aufhalten. Somit könnte in der Ausführungsverordnung eine Begrenzung auf zwölf Monate festgelegt werden. Diese Frage ist jedoch bei der Ausarbeitung der Verordnung mit Experten und den kantonalen Behörden zu erörtern.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich insbesondere aus dem Anwendungsbereich von allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen mit Mindestlöhnen unter Umständen eine zeitlich unlimitierte Spesentragungspflicht ergeben kann, etwa bei sehr langen Bauprojekten wie z. B. einem Tunnelbau. Zu denken ist auch an Fälle, wo sich der Lebensmittelpunkt nachweislich nicht in die Schweiz verschiebt und immer noch von Auslagen im Zusammenhang mit der Entsendung gesprochen werden kann. Ziel muss deshalb sein, eine flexible Lösung auszuarbeiten, die eine Befristung der Spesentragungspflicht ermöglicht, jedoch auch der Diversität von Entsendungen Rechnung trägt und Ausnahmen für besondere Fälle einräumt.

Die explizite Verankerung der Spesentragungspflicht in Art. 2a E-EntsG erfordert keine Anpassung der Verwaltungssanktionen gemäss Art. 9 EntsG. Die Prüfung der Einhaltung der minimalen Lohn- und Arbeitsbedingungen gemäss Art. 2 EntsG erfolgt auf einer Gesamtbeurteilung. Dazu werden alle einzuhaltenden Lohnbestandteile gemäss Art. 1 EntsV zusammengezählt und die Differenz zwischen dem bezahlten, anrechenbaren Lohn und dem einzuhaltenden Mindestlohn gemäss ave GAV oder NAV verglichen. Nicht vergütete Unkosten werden bei der Vergleichsrechnung vom anrechenbaren Lohn abgezogen. Resultiert bei diesem Vergleich im Ergebnis ein Minus aufseiten des anrechenbaren Lohnes, so liegt in Branchen mit Mindestlöhnen ein Lohnverstoss vor, der mit einer Verwaltungssanktion gemäss Art. 9 EntsG gebüsst werden kann. An diesem Vorgehen bei der Lohnvergleichsrechnung auf Basis der Weisung des SECO zum internationalen Lohnvergleich soll sich auch künftig nichts ändern. Das gilt sowohl für Branchen mit zwingenden Mindestlöhnen als auch für solche mit orts- und branchenüblichen Löhnen.

1.2.6 Massnahmen zur Erhöhung der Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat

Bereits heute ist es anerkannten Flüchtlingen nicht erlaubt, in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen (Art. 12 Abs. 3 der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen; RDV²⁶). Werden dennoch solche Reisen unternommen, führt dies zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, wenn sich die betroffene Person dadurch freiwillig wieder unter den Schutz des Heimat- oder Herkunftsstaates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, gestellt hat. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVGer) ist eine freiwillige Unterschutzstellung nur dann gegeben, wenn ein Flüchtling freiwillig in seinen Heimat- oder Herkunftsstaat gereist ist, mit der Absicht, sich dem Schutz des Heimat- oder Herkunftsstaates zu unterstellen und dieser ihm auch tatsächlich gewährt wurde.²⁷

Im AuG und im AsylG sollen nunmehr weitere Massnahmen vorgesehen werden, um die Durchsetzbarkeit eines solchen Reiseverbots zu erhöhen.

Die bereits heute geltende Regelung, wonach es anerkannten Flüchtlingen grundsätzlich nicht erlaubt ist, in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zu reisen, wird neu ausdrücklich im AuG verankert (Art. 59a Abs. 1 erster Satz E-AuG). Weiter legt Artikel 59a Absatz 1 zweiter Satz E-

²⁶ SR 143.5

²⁷ vgl. BVGE 2010/17, E. 5

AuG fest, dass das SEM bei einem begründeten Verdacht auf Missachtung des Heimatreiseverbots ein Reiseverbot auch für andere Staaten vorsehen kann, insbesondere für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaates. Ein entsprechendes Reiseverbot für genau bezeichnete Drittstaaten gilt für alle Flüchtlinge aus demselben Herkunftsstaat. Bei Vorliegen wichtiger Gründe kann das SEM eine Reise in den betreffenden Drittstaat ausnahmsweise dennoch bewilligen (Art. 59a Abs. 2 E-AuG). Verstossen Flüchtlinge gegen ein solches Reiseverbot in einen Drittstaat, widerruft das SEM das Asyl (Art. 63 Abs. 2 Bst. b E-AsylG). In Artikel 63 Absatz 1^{bis} erster Satz E-AsylG soll die gesetzliche Vermutung verankert werden, dass sich Flüchtlinge, die in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat gereist sind, freiwillig wieder unter den Schutz dieses Staates gestellt haben. Folglich soll unmittelbar nach Feststellen einer solchen Reise ein Verfahren zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft eingeleitet und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt werden. Die Flüchtlingseigenschaft wird einzig dann nicht aberkannt, wenn die betroffene Person die entsprechende Vermutung widerlegen kann (umgekehrte Beweislast; Art. 63 Abs. 1^{bis} zweiter Satz E-AsylG).

Mit diesen Bestimmungen berücksichtigt das EJPD in gewissen Bereichen auch den Anliegen der Motionen 15.3803²⁸ « Keine unangebrachten Auslandsreisen für in der Schweiz aufgenommene Personen aus dem Asylbereich » und 15.3844²⁹ « Keine Auslandsreisen für Asylsuchende und vorläufig Aufgenommenen », wonach Massnahmen getroffen werden sollen, um Reisen von Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat zu verhindern.

1.2.7 Anpassungen aufgrund der Rückführungsrichtlinie (Art. 64d Abs. 3, 81 Abs. 2 und 115 Abs. 4 E-AuG)

Von den Anpassungen verfahrensrechtlicher Art sind mehrere Bestimmungen des AuG betroffen, die bereits im Rahmen der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie im Jahr 2011 geändert oder eingeführt wurden. Anlässlich der Schengen-Evaluation der Schweiz im Jahr 2014 wurden hier einige kritische Punkte in Bezug auf die Rückführungsrichtlinie festgestellt.

Wenn konkrete Elemente befürchten lassen, dass die betroffene Person sich dem Wegweisungsvollzug entziehen will, kann dieser sofort vollstreckbar werden, oder es kann eine Ausreisefrist von weniger als sieben Tagen angesetzt werden (Art. 64d Abs. 2 Bst. b E-AuG). Es wäre wünschenswert, dass diese konkreten Elemente im Gesetz aufgeführt werden. Dies wird neu in Artikel 64d Absatz 3 AuG vorgeschlagen.

Zudem verlangen die Rückführungsrichtlinie und die diesbezügliche Rechtsprechung, dass eine getrennte Infrastruktur vorzusehen ist, die ausschliesslich der Administrativhaft dient. Dies soll bei einer Inhaftierung im Hinblick auf den Weg- oder Ausweisungsvollzug eine echte Trennung zwischen Personen in Administrativhaft und Personen im Strafvollzug gewährleisten (Art. 81 Abs. 2 E-AuG). Nur wenn die Kapazitäten fehlen, kann vorgesehen werden, in derselben Strafanstalt eine klar getrennte Infrastruktur für die Administrativhaft einzurichten.

Schliesslich verlangt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des BVGer aufgrund des Inhalts der Rückführungsrichtlinie, dass eine Freiheitsstrafe allein aufgrund des illegalen Aufenthalts nicht mehr verfügt oder vollzogen werden darf, wenn ein Wegweisungsverfahren hängig ist oder eröffnet werden muss. Letzteres muss Vorrang haben, ebenso wie eine mögliche Administrativhaft im Hinblick auf die Wegweisung. Deshalb wird vorgeschlagen, dass die zuständige Behörde bei Ausländerinnen und Ausländern, die rechtswidrig ein- oder ausgereist sind oder die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, von einer Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung abgesehen werden kann, wenn ein Wegweisungsverfahren vorgesehen oder hängig ist (Art. 115 Abs. 4 E-AuG).

²⁸ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153803

²⁹ http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20153844

1.2.8 Delegation der Verfügungskompetenz an die Grenzkontrollorgane der Kantone oder des Bundes bei Einreiseverweigerung und Wegweisung an den Schengen-Aussengrenzen (Art. 65 AuG Abs. 2 und 2^{bis} E-AuG)

Der Schengener Grenzkodex (SGK) regelt die Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen und die Reisefreiheit im Schengen-Raum und wurde von der Schweiz als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernommen. Artikel 7 Absatz 1 AuG sieht entsprechend vor, dass der Grenzübertritt und die Grenzkontrollen im Rahmen der Ein- und Ausreise sich nach den Schengen-Assoziierungsabkommen richten. Der Schengener Grenzkodex sieht vor, dass eine Einreiseverweigerung an den Schengen-Aussengrenzen nur mittels einer begründeten Entscheidung erfolgen kann. Zur genauen Angabe der Gründe wird ein Standardformular verwendet. Die Entscheidung wird von einer nach nationalem Recht zuständigen Behörde erlassen (Art. 13 Abs. 2 SGK).

Die Schweiz verfügt an den Flughäfen für Flüge nach und von einer Destination ausserhalb des Schengen-Raums über Schengen-Aussengrenzen.³⁰ Die Vorgaben des SGK für die Einreiseverweigerung und Wegweisung an der Aussengrenze bzw. den Flughäfen hat die Schweiz in Artikel 65 AuG umgesetzt.³¹ Dieser sieht in Absatz 2 vor, dass im Falle einer Einreiseverweigerung und Wegweisung am Flughafen das SEM innerhalb von 48 Stunden eine begründete und beschwerdefähige Verfügung auf einem Formular erlässt. Es kann die Grenzkontrollorgane ermächtigen, eine solche Einreiseverweigerung auszufertigen und zu eröffnen (Art. 23 Abs. 3 Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung [VEV]³²). Gegen die Verfügung kann innerhalb von 48 Stunden eine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht werden.

Die Aufteilung der Kompetenzen im Verfahren der Einreiseverweigerung und Wegweisung am Flughafen – das SEM ist befugt, die Entscheidung zu treffen, während die Grenzkontrollbehörden die Verfügung ausstellen und eröffnen können – erklärt sich durch den Umstand, dass die Wegweisung vor dem Inkrafttreten des SGK formlos erfolgen konnte. Die Verweigerung der Einreise und die Wegweisung wurden damals daher direkt durch die Grenzkontrollorgane ausgesprochen. Eine formelle Verfügung musste nur auf ausdrückliches Verlangen der betroffenen Person erlassen werden.

Das Verfahren an den Aussengrenzen für das Verfügen einer Einreiseverweigerung oder Wegweisung gemäss dem SGK soll für die beteiligten Behörden vereinfacht werden (Art. 65 Abs. 2 E-AuG). Da in der Praxis das Wegweisungsverfahren an den Flughäfen ohnehin grösstenteils von den Grenzkontrollorganen durchgeführt wird, ist es angezeigt, den Grenzkontrollbehörden auch die Befugnis für das Verfügen einer Einreiseverweigerung oder Wegweisung zu übertragen. Damit ist es nicht mehr erforderlich, dass sie vor dem Erlass einer solchen Verfügung mit dem SEM Rücksprache nehmen müssen. Das Verfahren wird dadurch vereinfacht und beschleunigt. Gegen die Verfügung der Grenzkontrollbehörden kann beim SEM Einsprache erhoben werden. Eine Beschwerde beim BVGer ist anschliessend weiterhin möglich (Art. 65 Abs. 2^{bis} E-AuG).

Eine vergleichbare Regelung besteht bei Verweigerung eines Visums, hier wurde die Kompetenz zum Erlass der Verfügung der zuständigen Ausländervertretung übertragen (Art. 6 Abs. 2 AuG).

³⁰ 3 Internationale Flughäfen: Basel, Genf, Zürich; 5 Landeplätze mit Linien- oder regelmässigen Flügen aus Drittstaaten: Bern, Lugano, Samedan, Sion, St. Gallen; 4 Landeplätze mit geringem/sporadischem Verkehrsaufkommen aus Drittstaaten: Grenchen, La Chaux-de-Fonds, Lausanne, Locarno; vgl. die Liste der Grenzübergangsstellen des SEM DB ZI, Abt. Einreise.

³¹ In Kraft seit 12. Dezember 2008

³² SR 142.204

1.2.9 Anordnung einer Dublin-Haft (Art. 80a Abs. 1 Bst. a Abs. 2 und 3 E-AuG)

Die Bestimmungen im Zusammenhang mit der Dublin-Haft, die sich aus der Dublin III-Verordnung³³ ergeben (Art. 76a und 80a AuG), traten für die Schweiz am 1. Juli 2015 in Kraft.

Die Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs sieht vor, dass während des Aufenthalts einer asylsuchenden Person in einem Zentrum des Bundes der Standortkanton für den Wegweisungsvollzug zuständig ist. Dies gilt ebenfalls, wenn eine Person nach ihrem Aufenthalt im Zentrum des Bundes keinem Kanton zugewiesen wird, falls der Wegweisungsvollzug angeordnet wird und der Asylentscheid rechtskräftig geworden ist oder im Zentrum des Bundes abgeschrieben wurde. Der Bundesrat kann in diesem Fall jedoch vorsehen, dass ein anderer Kanton für die Wegweisung zuständig ist, wenn besondere Umstände dies erfordern (Art. 46 Abs. 1^{bis} AsylG³⁴).

Aufgrund dieser Ausnahmen wurde vorgesehen, dass dieser andere Kanton, der für den Wegweisungsvollzug zuständig ist, die Zuständigkeit für die Anordnung der üblichen Administrativhaft haben kann (Art. 80 Abs. 1^{bis} AuG, Neustrukturierung des Asylbereichs). Für die Dublin-Haft wurde dies jedoch nicht vorgesehen. In der Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs wurde die Zuständigkeit für die Anordnung einer Dublin-Haft einzig für den Kanton vorgesehen, auf dessen Hoheitsgebiet sich das Zentrum des Bundes befindet (Art. 80a AuG, Neustrukturierung des Asylbereichs). Der vorliegende Entwurf soll dieses Versäumnis beheben.

Die vorgeschlagene Änderung entspricht somit dem Artikel 80 Absatz 1^{bis} E-AuG zur Anordnung der üblichen Haft, welcher im Rahmen der Revision zur Neustrukturierung des Asylbereichs neu aufgenommen wurde. Demnach soll, falls gestützt auf Artikel 46 Absatz 1^{bis} dritter Satz E-AsylG ein anderer Kanton als der Standortkanton für den Vollzug der Wegweisung als zuständig bezeichnet wurde, dieser auch für die Anordnung der Dublin-Haft zuständig sein. Die Änderungen des Asylgesetzes zur Neustrukturierung wurden am 25. September 2015 vom Parlament verabschiedet. Die Bestimmungen der Vorlage zur Neustrukturierung und der vorliegenden Vorlage müssen entsprechend koordiniert werden. Sollte die Neustrukturierung des Asylbereichs im Rahmen eines Referendums abgelehnt werden, würde sich die hier vorgeschlagene Änderung von Artikel 80a E-AuG erübrigen.

1.2.10 Neues Informationssystem für die Rückkehrunterstützung (Art. 109f–109j E-AuG)

Im Rahmen des Projekts ADEYIA soll eine gesetzliche Grundlage für ein Informationssystem entworfen werden, das sämtliche Aufgaben im Rückkehrverfahren unterstützt und gleichzeitig das bestehende System Aurora, das für die Ausreiseorganisation eingesetzt wird, sowie das System «Individuelle Rückkehrhilfe», das für die Daten im Zusammenhang mit der Rückkehrhilfe verwendet wird, ersetzt.

Das neue Informationssystem soll die Daten enthalten, die für die Arbeitsprozesse in Bezug auf die Rückkehrhilfe und -beratung sowie den Weg- oder Ausweisungsvollzug erforderlich sind. Diese bestehen einerseits aus den Massnahmen zur Identifikation und zur Beschaffung von Ersatzpapieren und andererseits aus den Massnahmen im Hinblick auf die konkrete Organisation der Ausreise. Das System soll zudem die kantonalen Behörden bei bestimmten Abrechnungen der vom SEM übernommenen Ausreisekosten unterstützen.

³³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.

³⁴ Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs), BBl 2014 7991; 14.063.

Die neue Datenbank vereinfacht den Informationsaustausch zwischen dem SEM und seinen Ansprechpartnern, verringert den administrativen Aufwand und stellt die Bearbeitung der pendenten Fälle in Echtzeit sicher. Dadurch verbessert sich die Arbeitseffizienz sowohl bei den Kantonen als auch beim SEM, insbesondere durch die Einführung eines elektronischen Arbeitsprozesses. Zudem verfügt das SEM über detaillierte und zuverlässige statistische Daten für den Rückkehrbereich.

Das neue System soll die Arbeitsprozesse des Bundes und der Kantone unterstützen. Es scheint angebracht, die neue Datenbank im neuen Kapitel 14a zu den Informationssystemen gesetzlich zu verankern. Es ist ein neuer Abschnitt 2 (Informationssystem für die Rückkehrunterstützung) vorgesehen. Darin finden sich die neuen Artikel 109f–109j E-AuG, die sich mit dem neuen Informationssystem befassen.

1.2.11 Erweiterter Zugang zum zentralen Schengener Visa-Informationssystem und zu ORBIS (Art. 109a Abs. 2 Bst. d und 109c Bst. e E-AuG)

Das zentrale Visa-Informationssystem (C-VIS) enthält zahlreiche Informationen zu den von den Schengen-Staaten erteilten oder verweigerten Visa, namentlich die biometrischen Daten der Visumgesuchstellerinnen und -gesuchsteller (Fingerabdrücke der zehn Finger und Gesichtsbild). Das System wurde von den Schengen-Staaten im Oktober 2011 in Nordafrika eingeführt. Die Auslandvertretungen der Schweiz und der Schengen-Staaten wurden schrittweise nach Weltregionen an das System angeschlossen. Dieser Prozess wurde am 20. November 2015 beendet. Das nationale Visumsystem ORBIS, das seit dem 20. Januar 2014 im Einsatz ist, umfasst die Daten, die für von der Schweiz ausgestellte Visa massgeblich sind, aber keine biometrischen Daten.

Die für die Visumerteilung zuständigen Behörden, aber auch die Behörden, die für die Kontrolle des rechtmässigen Aufenthalts von ausländischen Personen verantwortlich sind, haben Zugang zu beiden Systemen. Dies sind namentlich die kantonalen Polizeibehörden, die Personenkontrollen durchführen. Dieser Zugang ist auf die kommunalen Polizeibehörden zu erweitern, um zu gewährleisten, dass die grösseren Städte die Systeme ohne Umweg über die kantonalen Polizeibehörden abfragen können. Der Zugang wird auf begründeten Antrag der Gemeinden beim SEM gewährt, wenn diese Personenkontrollen vornehmen müssen und wenn die Fallzahlen einen solchen Zugang rechtfertigen. Dies stellt für die betroffenen Behörden einen erheblichen Zeitgewinn dar. Ausserdem kann dadurch die Dauer der Überprüfungen namentlich im C-VIS eingeschränkt werden, was für die überprüften Ausländerinnen und Ausländer ohne Identitätsdokumente von Vorteil ist. Diese Erweiterung entspricht zudem in Inhalt und Umfang den Artikeln 7 und 19 der Verordnung (EU) Nr. 767/2008³⁵.

1.2.12 Zugang von fedpol zum System ISR (Art. 111 Abs. 5 Bst. f E-AuG)

Dem SIRENE-Büro Schweiz von fedpol soll im Rahmen der Aufgaben, die es im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem (SIS) ausführt, ein neuer Zugang zum Informationssystem zur Ausstellung von Reisedokumenten für Ausländerinnen und Ausländer gewährt werden.

Das SIRENE-Büro Schweiz ist die Anlaufstelle der Schweiz für alle Schengen-Staaten. Sie ist u. a. zuständig für die Bearbeitung von Treffern bei im SIS als gestohlen oder verloren ausgedruckten Ausweisdokumenten. Darunter können auch von der Schweiz ausgestellte Reisedokumente fallen, die ihren Ursprung im Informationssystem zur Ausstellung von schweizerischen Reisedokumenten und Bewilligungen zur Wiedereinreise an Ausländerinnen und Ausländer (ISR) haben. Wird nun ein solches Schweizer Reisedokument, das im SIS als gestohlen

³⁵ 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 13.8.2008, S. 60; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 610/2013, ABl. L 182 vom 29.6.2013, S. 1.

oder verloren ausgeschrieben ist, in einem anderen Schengen-Staat kontrolliert oder aufgefunden, erfolgt umgehend eine Rückfrage an das SIRENE-Büro. Um die Richtigkeit der Angaben zum Dokument und der Ausschreibung bestätigen und solche Anfragen auch an Wochenenden und in der Nacht bearbeiten zu können, benötigt das SIRENE-Büro einen Zugriff auf ISR. Im Schengen-Raum werden ausserdem immer wieder Personen kontrolliert, die sich mit einem Schweizer Reisedokument ausweisen, in vielen Fällen aber gleichzeitig auch mit einem Einreiseverbot im SIS schengenweit ausgeschrieben sind. Auch in dieser Situation kann es vorkommen, dass das SIRENE-Büro vom SIRENE-Büro eines anderen Schengen-Staates zwecks Überprüfung der Echtheit eines solchen Reisedokuments angefragt wird.

In beiden Fällen wird einzig ein Zugriff bzw. eine Abfragemöglichkeit anhand der Dokumentennummer benötigt, da diese jeweils vorliegt. Die Nutzung und die Zugriffsmöglichkeiten würden so identisch mit jenen auf das Informationssystem Ausweisschriften (ISA) ausgestaltet. Die Bearbeitung von Anfragen zu Schweizer Pässen und Identitätskarten, die im SIS ausgeschrieben sind, erfolgt auf die genau gleiche Weise. Einzig der Ursprung des Reisedokuments ist im einen Fall ISR, im anderen ISA.

1.2.13 Zugriff von fedpol auf das API-System im Abrufverfahren sowie Erweiterung der Meldepflicht für bestimmte Flüge auf Antrag (Art. 104 Abs. 1–1^{ter}, Art. 104a Abs. 1, 1^{bis}, 3 und 3^{bis} sowie Art. 104b E-AuG)

API-Daten werden in der Schweiz heute gestützt auf Art. 104 des AuG von Fluggesellschaften für derzeit 13 Nicht-Schengen-Abflugorte an ein System des SEM übermittelt. Die übermittelten Daten verbessern in erster Linie die Grenzkontrolle und die Bekämpfung von rechtswidrigen Einreisen in den Schengen-Raum respektive Durchreisen durch die internationalen Transitzone der Flughäfen. Daher werden die von den Fluggesellschaften übermittelten API-Daten automatisch mit den relevanten Datenbanken (ZEMIS³⁶, RIPOL³⁷, SIS II³⁸ sowie der INTERPOL-Datenbank über gestohlene und verlorene Reisedokumente³⁹) abgeglichen. Im Rahmen dieses Abgleichs können ausgeschriebene Personen oder gestohlene Reisedokumente erkannt werden. Die Behörden, welche für die Grenzkontrolle an den Flughäfen zuständig sind, haben über die API-Applikation Online-Zugriff auf die Flugpassagierdaten. Mit dem Abgleich in den oben erwähnten Datenbanken können Personen angehalten werden, nach denen gefahndet wird, gegen die eine Einreisssperre vorliegt oder die mit einem gestohlenen Reisedokument einreisen wollen.

Das API-System dient somit bereits jetzt eingeschränkt polizeilichen Zwecken. Personen, die mit einer Straftat in Zusammenhang stehen, sind jedoch nicht in jedem Falle zur Fahndung ausgeschrieben; die Einreise solcher Person bleibt bei der aktuellen Regelung unerkannt. Zwecks verbesserter Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens sowie des Terrorismus werden neu zwei Massnahmen vorgeschlagen:

- Zum einen soll fedpol auf die aufgrund der Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen in das API-System übermittelten Daten Zugriff haben. Fedpol erhält zwar von seinen Partnerbehörden (Grenzwachtkorps, Flughafenpolizei Zürich, ausländische Behörden) bereits jetzt Informationen über eingereiste Personen im Zusammenhang mit Menschenhandel oder -schmuggel, mit organisierter Kriminalität oder Terrorismus, doch treffen diese oft erst nach Ankunft der Personen ein. Dadurch konnten in der Vergangenheit Tatverdächtige, die fedpol zwar bekannt waren, über deren Reiseaktivitäten aber keine

³⁶ Zentrales Migrationsinformationssystem, das der Bearbeitung der Personendaten aus dem Ausländer- und Asylbereich dient. Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem vom 12. April 2006, SR **142.513**.

³⁷ Fahndungssystem der Schweizer Strafverfolgungsbehörden. Verordnung vom 16. Dezember 1985 über das automatisierte Fahndungssystem, SR **172.213.61**.

³⁸ Schengener Fahndungssystem. Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro vom 8. März 2013, SR **362.0**.

³⁹ *Stolen and Lost Travel Documents (SLTD) database* der Internationalen Kriminalpolizeilichen Organisation INTERPOL. Verordnung über das Nationale Zentralbüro Interpol Bern vom 21. Juni 2013, SR **366.1**.

Informationen vorlagen, nicht überführt werden. Die notwendigen polizeilichen Massnahmen konnten nicht zur rechten Zeit eingeleitet werden. Mittels Zugriff auf das API-System im Abrufverfahren haben die zuständigen Stellen bei fedpol neu die Möglichkeit, eigenständig und rasch zu überprüfen, wann und wo eine straffatverdächtige Person einreist. Im Weiteren ermöglichen API-Daten, auf der Basis von polizeilichen Erkenntnissen, spätere Prozessschritte (Rapportierung, Anhaltung, Einbezug weiterer Stellen usw.) noch vor Ankunft der gesuchten Person vorzubereiten. So wäre es beispielsweise vorstellbar, dass eine Person, die an Kampfhandlungen im Ausland (z. B. in Syrien) teilgenommen hat, bei ihrer Rückkehr in die Schweiz verhaftet oder beobachtet werden kann. Entsprechend hat auch die Task-Force TETRA den Bedarf nach einem raschen Zugriff auf Flugpassagierdaten unterstrichen⁴⁰. Die Nutzung von API-Daten zur Erkennung der Rückreise von dschihadistisch motivierten Reisenden wird auch durch die Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrats begrüsst (vgl. auch: Madrid Guiding Principles⁴¹ und The Hague Implementation Plan⁴²).

- Zum anderen soll das SEM die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen auf Antrag von fedpol auf Flüge ausdehnen können, bei welchen aufgrund der Lagebeurteilung ein erhöhtes Risiko von einreisenden Straftätern besteht. Die Ausdehnung der Meldepflicht auf weitere Abflugorte zum Zwecke der Strafverfolgung erfolgt entsprechend einer Gefährdungsanalyse von fedpol. Sie wird auch der kriminalstrategischen Priorisierung des EJPD Rechnung tragen⁴³. Bereits jetzt sind diverse Destinationen von der Meldepflicht abgedeckt, welche für die Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens sowie des Terrorismus und der schweren Kriminalität bedeutsam sind.

Bereits jetzt werden API-Daten ausgewählter Abflugorte dem NDB mittels einer Liste zur Verfügung gestellt, welcher diese Daten entsprechend zur Terror-, Proliferations- und Spionageabwehr benutzt. Die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) hat gestützt auf einen internen Compliance-Bericht und ein Gutachten des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsberaters (EDÖB) im Jahr 2015 die Nutzung der API-Daten hinsichtlich der bestehenden Abflugorte ohne Abrufverfahren durch den NDB für rechtmässig erklärt⁴⁴. Mit der vorliegenden Revision soll aus Rechtssicherheitsgründen aber dennoch eine explizite Gesetzesgrundlage für die elektronische Weiterleitung der API-Daten geschaffen werden. Zudem soll neu auch der NDB beim SEM beantragen können, zwecks Abwehr von Bedrohungen für die innere und äussere Sicherheit, ausgehend von Terrorismus, der Proliferation und des verbotenen Nachrichtendienstes, die Meldepflicht der Luftfahrtunternehmen auf weitere Abflugorte auszudehnen.

1.2.14 Videoüberwachung (Art. 102f E-AsylG)

Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat bereits heute in seinen Aussenstellen Videoüberwachungsanlagen im Aussen- und Innenbereich installiert. Die Videoüberwachung dient der Erleichterung der Arbeit des Sicherheitspersonals vor Ort und soll das objektive wie auch subjektive Sicherheitsempfinden sämtlicher betroffener Personen (Asylsuchende, Mitarbeitende des SEM, Betreuungsdienstleister, externe Besucher usw.) fördern. Die Bild- und Tonaufnahmen dürfen zurzeit nur an das Endgerät (Monitor) in der Sicherheitsloge übertragen werden. Aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen dürfen die Aufzeichnungen der Videoüberwachungsanlagen in keinem Fall gespeichert, ausgelagert oder weiterverarbeitet werden.

⁴⁰ Vgl. Kapitel 5.2.2 des Berichts der Task Force TETRA zur Bekämpfung von dschihadistisch motiviertem Terrorismus in der Schweiz mit Schwerpunkt auf dschihadistisch motivierten Reisenden vom Februar 2015.

⁴¹ Leitsätze zur Umsetzung der UN-Sicherheitsresolution 2178 (2014), S/2015/939, verabschiedet im Rahmen des Treffens des Counter-Terrorism Committee (CTC) 2015 in Madrid.

⁴² Verabschiedet im Rahmen des Joint Meeting of the Foreign Terrorist Fighters Working Groups of the Global Counterterrorism Forum (GCTF) and the Global Coalition to Counter ISIL, 17. Januar 2016, Den Haag (NL).

⁴³ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-12-043.html>

⁴⁴ vgl. Jahresbericht 2015 vom 29. Januar 2016 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte, S. 66; <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/jahresbericht-gpk-gpdel-2015-d.pdf>.

Die Aufzeichnung von Bild- und Tonaufnahmen hat eine Steigerung der Selbstdisziplin aller Beteiligten (überwiegend der Asylsuchenden und Sicherheitsdienstmitarbeitenden) im täglichen Zusammenleben zum Ziel. Asylsuchende und Sicherheitsdienstmitarbeitende, die sich bewusst sind, dass ihre Handlungen aufgezeichnet werden, weisen eine höhere Hemmschwelle zur Gewaltanwendung und anderen Straftaten auf. Weiter ist es das Ziel, mit solchen Aufnahmen eine Beweisgrundlage bei konkreten Anschuldigungen zwischen potenziellen Opfern und Tätern sicherzustellen. Videoaufzeichnungen sind ein probates Mittel für diesen Zweck und haben sich in anderen Bereichen (Geschäfte, Gefängnisse, öffentliche Anlagen usw.) mehrfach bewährt.

Der Hauptunterschied zwischen dem bestehenden und dem vorgeschlagenen Videoüberwachungssystem besteht somit in der Aufzeichnung von Daten als Beweismittel. Zurzeit bestehen keine objektiven Mittel, um strafbare Handlungen zu beweisen; es können nur die Aussagen der verschiedenen Konfliktparteien, die oft widersprüchlich sind, berücksichtigt werden. Die Polizeibehörden haben das SEM mehrfach um Video- und Tonaufzeichnungen als Beweismittel angefragt, und das SEM war jeweils nicht in der Lage, diese bereitzustellen. In diesen Fällen hätte eine Videoüberwachung mit Tonaufzeichnung die Ermittlungen, die oft zeitaufwendig waren und nicht selten den Beizug externer Experten erforderten, vereinfachen können. Gegenwärtig ist eine komplexe, intensive und kostenaufwendige Untersuchung im Zusammenhang mit dem Vorfall im EVZ Kreuzlingen im Gang. Bei einer solchen Untersuchung – in diesem Fall handelt es sich bereits um die zweite dieser Art – könnte mittels Videoüberwachung die Sachlage rasch geklärt werden. Im Januar 2016 hat sich die Staatsanwaltschaft des Kantons Aargau an Vertreter des SEM gewandt, um ihnen den Einsatz der Videoüberwachung mit Tonaufzeichnung nahezu legen. Diese stellt bei Strafuntersuchungen ein adäquates Beweismittel dar.

Wenn es Vorfälle aufzuklären gilt, verfügt das SEM gegenwärtig also nicht über objektive Beweismittel, da nur die gegensätzlichen Aussagen der Beteiligten vorhanden sind. Mit Video- und Tonaufzeichnungen liessen sich letztlich strafbare Handlungen objektiv feststellen.

Aus den oben genannten Gründen ist die Aufzeichnung und Verwendung von Video- und Tonaufnahmen zu erlauben und in einem formellen Gesetz festzulegen (Art. 102f E-AsylG).

1.2.15 Einführung von besonders schützenswerten digitalisierten Daten in ZEMIS (Art. 4 Abs. 1 Bst. e und 7b E-BGIAA)

Im Bereich der Informationssysteme sollen zudem neu besonders schützenswerte Daten in ZEMIS erfasst werden. Dazu gehören insbesondere die Fingerabdrücke und das Gesichtsbild der Ausländerinnen und Ausländer oder der Asylsuchenden. Diese Massnahme erfolgt im Rahmen einer Prüfung der optimalen Nutzung der Informationssysteme, über die der Bund verfügt.

Ende 2012 wurde von der Geschäftsleitung des SEM eine eGovernment-Strategie verabschiedet. Dabei wurden die strategischen Stossrichtungen für die Gestaltung eines eGovernment-Angebotsportfolios des SEM definiert und die Grundlagen für entsprechende Umsetzungsprojekte über einen Zeithorizont von ca. sieben Jahren festgelegt. Das Generalsekretariat des EJPD, das Bundesamt für Justiz sowie das ISC-EJPD wurden bei der Erarbeitung der Strategie ebenfalls begrüsst.

Ein unmittelbares eGovernment-Potenzial wurde in den Bereichen Aufenthalt und Arbeit sowie Asyl festgestellt. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei den Zustimmungsverfahren im ausländerrechtlichen Bereich sowie der IT-unterstützten Abwicklung der Asylverfahren.

Die Umsetzung entsprechender Vorhaben tangiert die Zusammenarbeit sowohl mit externen Partnern wie auch innerhalb des SEM. Dabei ist die Verfügbarkeit für die Fallbearbeitung zentraler Informationen in ZEMIS in jeweils geeigneter Form ein wichtiger Punkt. Aktuell bestehen

die elektronischen Dossiers aus PDF-Dokumenten, welche nicht systematisch weiterverarbeitet werden können. Gleiches gilt für die darin enthaltenen Gesichtsbilder und die Fingerabdruckbogen. Deshalb wird vorgeschlagen, die Biometrie in einem verarbeitbaren Format (z. B. JPG) in ZEMIS zu erfassen.

Diese Daten werden somit von den Migrationsbehörden der Kantone und des Bundes zur Ausstellung von Dokumenten zu Identifikationszwecken im Asyl- und Rückkehrbereich erfasst. Diese Behörden sowie das Grenzwachtkorps und die kantonalen Polizeibehörden haben Zugang zu den Daten zum Zweck der Personenidentifikation.

Das ZEMIS muss ebenfalls die Tonaufnahmen enthalten, die für Herkunftsgutachten im Asylbereich bestimmt sind. Da es sich um besonders schützenswerte Personendaten handelt, bedingen ihre Erfassung und die Regelung des Zugangs zu diesen neuen Daten eine Anpassung des f Gesetzes (Art. 4 und 7b Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich, BGIAA⁴⁵).

1.2.16 Bekanntgabe von Daten an die Migrationsbehörden (Art. 97 Abs. 3 Bst. f E-AuG und 50a Abs. 1 Bst. e, Ziff. 8 E-AHVG)

Schliesslich wird vorgeschlagen, zwei Bestimmungen betreffend die Datenbekanntgabe anzupassen, um zu gewährleisten, dass die Migrationsbehörden über alle von ihnen benötigten Informationen verfügen.

Automatische Datenbekanntgabe in Bezug auf Massnahmen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (Art. 97 Abs. 3 Bst. f E-AuG)

Artikel 97 Absatz 1 AuG regelt die Zusammenarbeit der mit dem Vollzug des Ausländergesetzes betrauten Behörden. Nach Absatz 3 sind gewisse abschliessend aufgeführte Daten, die für die Aufenthaltsregelung von zentraler Bedeutung sind, den Migrationsbehörden unaufgefordert zu melden. Geringfügige Bussen und einzelne Übertretungen sowie andere Vorkommnisse, die die Aufenthaltsregelung nicht beeinflussen, werden von dieser Meldepflicht ausgenommen.⁴⁶ Aus Gründen der Klarheit soll im Gesetz festgehalten werden, dass die Massnahmen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen von den Zivilstands-, Vormundschafts- und Gerichtsbehörden automatisch den zuständigen Migrationsbehörden mitzuteilen sind. Dies ist zurzeit lediglich auf Verordnungsstufe vorgesehen (Art. 82 Abs. 2 VZAE).

Bekanntgabe von Sozialversicherungsdaten auf Anfrage (Art. 50a Abs. 1 Bst. e Ziff. 8 E-AHVG)

In der Praxis geben die Sozialversicherungsbehörden den Migrationsbehörden keine Daten bekannt, denn in den meisten Fällen fehlt die dafür nötige Zustimmung der betroffenen Person (Art. 50a Abs. 4 Bst. b Alters- und Hinterlassenenversicherung⁴⁷; AHVG). Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM) bedauert diese Situation. Deshalb soll Artikel 50a Absatz 1 Buchstabe e AHVG dahingehend geändert werden, dass die für die Anwendung des AHVG zuständigen Behörden in Einzelfällen und auf schriftliche und begründete Anfrage Daten zu Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Invalidenversicherung und zu Ergänzungsleistungen an die zuständigen Migrationsbehörden übermitteln können. Diese Daten sind wichtig um zu prüfen, ob ausreichende finanzielle Mittel zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vorhanden sind.

⁴⁵ SR 142.51

⁴⁶ Botschaft AuG, BBl 2002 3823.

⁴⁷ SR 831.10

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Bestimmungen des Ausländergesetzes

Art. 12 Abs. 1 Betrifft nur den französischen Text

Es gilt den in der französischen Fassung fehlerhaften Bezug auf die zuständige Behörde am Arbeitsplatz «l'autorité compétente de son lieu de résidence ou de travail en Suisse» zu entfernen. Dieser Hinweis findet sich weder in der deutschen Fassung «bei der am Wohnort in der Schweiz zuständigen Behörde» noch in der italienischen «l'autorità competente per il luogo di residenza in Svizzera». In der Tat wurde vom Bundesrat in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer aus dem Jahr 2002⁴⁸ festgehalten, dass einzig der Wohnkanton die Kompetenz besitzt, die Anmeldepflicht zu regeln.

Art. 22 Sachüberschrift; Abs. 2–4

Diese Änderung soll die Unsicherheit im Ausländergesetz in Bezug auf die Spesentragungspflicht bei Entsendungen im Rahmen von betrieblichen Transfers und grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen klären und eine mit dem Entsendegesetz identische Regelung herbeiführen (Abs. 2; siehe auch Ziff. 1.2.5). Die Pflicht zur Rückerstattung der Auslagen im Zusammenhang mit der Entsendung soll im Gesetz (Abs. 3) verankert werden. Zudem soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, die Spesentragungspflicht bei langfristigen Entsendungen in ihrer Dauer zu begrenzen (Abs. 4).

Art. 30 Abs. 1 Bst. d und e^{bis}

Buchstabe d

Dieser Buchstabe wird aufgrund der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts, die am 1. Januar 2016 wirksam wurde, aufgehoben (vgl. Ziff. 1.2.2). Der Buchstabe d betreffend Personen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit der Gefahr der Ausbeutung ausgesetzt sind, diente in der Praxis dem Schutz von Cabaret-Tänzerinnen und ermöglichte, von den Zulassungsvoraussetzungen für diese Personen abzuweichen. Es wird jedoch ein neuer Buchstabe e^{bis} geschaffen, um den Schutz von Personen, die Prostitution betreiben und im Rahmen dieser Tätigkeit zu Opfern von Straftaten werden, zu gewährleisten.

Buchstabe e^{bis}

Der Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe e^{bis} E-AuG sieht vor, dass der Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern, die Prostitution betreiben und während dieser Tätigkeit durch eine Straftat unmittelbar im Sinne des OHG beeinträchtigt worden sind, geregelt werden kann (Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen). Eine Regelung der möglichen Aufenthaltswerte soll auf Verordnungsstufe erfolgen (Art. 30 Abs. 2 AuG). Der Aufenthalt soll bewilligt werden können, wenn die Anwesenheit für die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden, für die Teilnahme am Strafprozess oder für den Bezug von Leistungen nach dem OHG (insbesondere Beratung und Soforthilfe) erforderlich ist.

Das AuG enthält bereits eine Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen für Opfer von Menschenhandel (Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG i. V. m. Art. 36 VZAE). Diese Regelung soll später

⁴⁸ BBL 2002 3709 3777

auch auf Verordnungsstufe neu mit der Möglichkeit einer Aufenthaltsregelung für den Bezug von Leistungen nach dem OHG ergänzt werden.

Opfer nach dem OHG ist jede Person, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist (Art. 1 Abs. 1 OHG). Dafür müssen drei Kriterien kumulativ erfüllt sein: eine *vorsätzliche oder fahrlässige Straftat* nach schweizerischem Strafrecht sowie eine *tatsächliche Beeinträchtigung der körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität* des Opfers, welche eine *unmittelbare Folge der Straftat* ist.⁴⁹ Als Straftat gemäss OHG gilt ein im Sinne des schweizerischen Strafgesetzbuches tatbestandsmässiges und rechtswidriges Verhalten, unabhängig davon, ob die Täterschaft ermittelt worden ist, sich schuldhaft verhalten hat oder vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat (Art. 1 Abs. 3 OHG). Für Opferhilfeleistungen ist die Einleitung bzw. Durchführung eines Strafverfahrens nicht Voraussetzung. Das Opfer kann auch nicht verpflichtet werden, Strafanzeige einzureichen oder einen Strafantrag zu stellen.⁵⁰

Eine Begrenzung der OHG-relevanten Straftaten wird vorgeschlagen, indem die Tathandlung im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution erfolgt sein muss.⁵¹ Damit soll der besonderen Gefährdungslage bei einer Erwerbstätigkeit in der Prostitution Rechnung getragen werden.

Das Erfordernis der Mittellosigkeit besteht wie bei der Gewährung von Rückkehrhilfe im Asyl- und Ausländerbereich auch bei (Vor-)Leistungen gemäss OHG. Das Opferhilferecht will die Personen für Schäden oder erlittene Unbill entschädigen, d. h. vermögensrechtlich und seelisch erlittene Schädigungen und Unbill kompensieren, und stellt damit einen Ausgleich und keine Besserstellung im Vergleich zum Status quo ante dar. Die Anforderungen an den Nachweis der Opfereigenschaft sind je nach Art und Umfang der beanspruchten Hilfe sowie je nach Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Hilfe unterschiedlich hoch.⁵²

Die geltenden Ausführungsbestimmungen für Opfer von Menschenhandel (Art. 35 und 36 Abs. 1–3 und 5–6 VZAE) sollen für Opfer von Straftaten nach dem OHG in Zusammenhang mit der Prostitution analog Anwendung finden: Bestehen begründete Hinweise, dass es sich bei einer Person, die Prostitution betreibt, um eine Ausländerin oder einen Ausländer handelt, die oder der Opfer einer OHG-relevanten Straftat wurde, so gewährt die kantonale Ausländerbehörde (Art. 88 Abs. 1 VZAE) dieser Person eine Erholungs- und Bedenkzeit, während der sie sich erholen kann und einen Entscheid über die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden, die persönliche Teilnahme am Strafverfahren oder die Geltendmachung von Leistungen nach dem OHG treffen muss.

Die zuständigen Behörden teilen der Migrationsbehörde vor Ablauf der Bedenkzeit (analog Art. 35 VZAE) mit, ob und wie lange eine weitere Anwesenheit der Person erforderlich oder angezeigt ist. Die Migrationsbehörde kann nur mit dem Einverständnis des Opfers bei der Opferhilfestelle Auskünfte einholen (Art. 11 Abs. 2 OHG; Schweigepflicht). Die Migrationsbehörde des Kantons, in dem die Tat begangen wurde, erteilt für die voraussichtliche Dauer der polizeilichen Ermittlungen, des Gerichtsverfahrens, des Strafprozesses oder der Betreuung durch die Opferhilfestelle eine Kurzaufenthaltsbewilligung.

⁴⁹ BGE 125 II 268; BGE vom 20.02.2007 Nr. 6S.543/2006; BGE vom 24.11.2005 Nr. 6S.437/2005. Unmittelbar ist eine Beeinträchtigung, wenn der in Frage stehende Straftatbestand den Schutz der körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität (mit-)bezweckt (BGE 129 IV 95 ff.). Mit 49,2 % und 12 % stellen die Körperverletzung und die sexuelle Nötigung/Vergewaltigung die beiden grössten Straftatengruppen der total 31 365 Beratungsfälle dar. (Quelle: BFS-Opferhilfestatistik).

⁵⁰ So führten im Jahr 2013 gemäss BFS-Opferhilfestatistik bloss 47,7 % der durch die Opferhilfestellen beratenen Fälle zu einem Strafverfahren.

⁵¹ Begeht bspw. ein Arzt bei der Behandlung einen Fehler, der die physische oder psychische Integrität verletzt, kann auch dies einen Anspruch auf Opferhilfe begründen, sofern eine strafrechtlich relevante Sorgfaltspflichtverletzung vorliegt.

⁵² Es werden drei Stufen unterschieden. *Beratung i. e. S.* (= sofortige und längerfristige Beratung durch die Beratungsstelle selbst, ohne finanzielle Leistungen) und *finanzielle Soforthilfe*: Hierfür genügt es grundsätzlich, wenn die Opfereigenschaft in Betracht fällt; *Kostenbeiträge für längerfristige Hilfe*: Hierfür muss die Opferstellung wahrscheinlich sein; *Entschädigung und Genugtuung*: Hier ist vom Beweisgrad der überwiegenden Wahrscheinlichkeit auszugehen (muss mit einer Wahrscheinlichkeit von mindestens 75 % von der Opfereigenschaft ausgegangen werden können).

Art. 57a (neu)

Die Absätze 1 und 2 bauen auf Bestimmungen des WeBiG zur Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung auf (siehe auch Ziff. 1.2.4).

Sie legen fest, dass der Bund nach Anhörung der Kantone für die von Bund und Kantonen unterstützten Massnahmen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern Kriterien für die Qualitätssicherung und -entwicklung festlegen kann. Dies gilt insbesondere für die im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme unterstützten Förderbereiche. Zu den zentralen Förderbereichen gehören unter anderem die Sprachförderung, die Qualifizierung im Rahmen der Arbeitsintegration und die Beratung. Durch die Bezeichnung von Organen (Art. 57a Abs. 3 E-AuG) stellt der Bund weiter sicher, dass sowohl die Qualitätssicherung als auch die Anrechnung von Bildungsleistungen an Weiterbildungen im Integrationsbereich nach einheitlichen Kriterien erfolgt. In der Sprachförderung wird diese Aufgabe durch die Geschäftsstelle fide (www.fide-info.ch) im Auftrag des SEM wahrgenommen. Sie ist für die Akkreditierung von Bildungsinstitutionen, die Kursleiterausbildungen anbieten, und für die Durchführung von Gleichwertigkeitsverfahren bei Sprachkursleitenden zuständig (Anrechnung von Bildungsleistungen).

Fide ist ein umfassendes Sprachlernsystem, das von didaktischen Hilfsmitteln über eine Kursleiterausbildung bis hin zu einem Sprachnachweis reicht. Bis Ende 2016 wird ausserdem ein Qualitätslabel fide vorliegen, das Kriterien für eine qualitativ wirksame Sprachförderung definiert. Durch die Einführung von fide setzt das SEM die Vorgaben von Artikel 6 Absatz 3 WeBiG um. Ab 2017 wird die Geschäftsstelle fide auch Zertifizierungsverfahren für den Erwerb des Qualitätslabel fide durchführen wie auch Ansprechstelle für den Sprachnachweis und Sprachenpass fide (Dokumentation von erworbenen Sprachkompetenzen) sein.

Da dem SEM gestützt auf Artikel 57 AuG auf Bundesebene eine koordinierende Rolle in der Integrationsförderung zukommt, soll fide nicht nur im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme, sondern auch in allen relevanten Regelstrukturen (u. a. in den Bereichen Arbeitsmarkt und Berufsbildung) in angemessener Form Anwendung finden. Durch die Umsetzung des Koordinationsauftrags, insbesondere im Bereich der Sprachförderung, soll der wirtschaftliche und wirksame Einsatz staatlicher Mittel sichergestellt werden.

Art. 59a (neu)

Der erste Satz von Absatz 1 übernimmt im AuG eine der mit dem Reiseausweis für Flüchtlinge verbundenen Rechtswirkungen, nämlich diejenige, wonach der Reiseausweis für Flüchtlinge nicht zur Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat berechtigt (Art. 12 Abs. 3 RDV). Verfügt das SEM über deutliche Anhaltspunkte einer Rückkehr in den Heimatstaat (beispielsweise ein Einreisestempel auf dem Reisedokument), eröffnet es ein Verwaltungsverfahren gegen die betroffene Person zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (vgl. Erläuterungen zu Art. 63 Abs. 1^{bis} E-AsylG).

Der zweite Satz von Absatz 1 gibt dem SEM neu die Möglichkeit, ein Reiseverbot für weitere Staaten vorzusehen; dann nämlich, wenn der begründete Verdacht besteht, dass das Verbot, in den Heimatstaat zu reisen, missachtet werden soll. Eine Missachtung des Reiseverbots in den Heimatstaat liegt beispielsweise dann vor, wenn ein Flüchtling mit seinem von den Schweizer Behörden ausgestellten Reiseausweis in einen Nachbarstaat seines Heimatlandes reist und sich danach in sein Heimatland begibt und dabei ein anderes Dokument verwendet, das ihn zur Einreise in dieses Land berechtigt. Ein begründeter Verdacht der Missachtung des Reiseverbots kann bestehen, wenn ein regelmässiger Reiseverkehr von Flüchtlingen aus einem Nachbarstaat des Heimatlandes dieser Personen in die Schweiz festgestellt wird.

Das Reiseverbot für Flüchtlinge in Anwendung von Artikel 59a Absatz 1 zweiter Satz E-AuG betrifft sämtliche Staatsangehörige eines Landes (Allgemeinverfügung des SEM). Reisen von

Flüchtlingen in einen vom Reiseverbot erfassten Drittstaat können ausnahmsweise, wenn wichtige Gründe vorliegen, auf Gesuch hin vom SEM bewilligt werden. Ein wichtiger Grund kann etwa eine schwere Krankheit oder der Hinschied eines Familienangehörigen darstellen.

Verfügt das SEM über konkrete Anhaltspunkte, dass eine Person in ein Land gereist ist, das von einem Reiseverbot erfasst ist, so eröffnet es ein Verwaltungsverfahren gegen die betroffene Person im Hinblick auf den Widerruf des Asyls (vgl. Erläuterung zu Art. 63 Abs. 2 E-AsylG).

Art. 60 Abs. 2 Bst. b und c

Artikel 60 befasst sich mit der Rückkehrhilfe und der Wiedereingliederung (vgl. Ziff 1.2.2 und 1.2.3).

Buchstabe b

Der Verweis auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe d AuG fällt wegen der Aufhebung dieses Buchstabens weg. Mit neuem Verweis auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe e^{bis} E-AuG wird die Rückkehrhilfe für Ausländerinnen und Ausländer, die Prostitution betreiben und während dieser Tätigkeit durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind, geschaffen (vgl. Ziff. 1.2.2).

Die Rückkehrhilfe hat zum Ziel, die selbstständige oder pflichtgemässe Rückkehr von Personen zu fördern und deren Wiedereingliederung im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat zu erleichtern. Das SEM setzt die Rückkehrhilfe mit seinen Partnern, der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und den zuständigen kantonalen Stellen und Hilfswerken um. Ausserhalb des Asylbereichs kann Rückkehrhilfe bisher nur Personen gewährt werden, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit besonders gefährdet sind, um sie vor Ausbeutung zu schützen (Art. 30 Abs. 1 Bst. d AuG; aufgrund der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts wird diese Bestimmung gestrichen, siehe Kommentar zu Art. 30 Abs. 1 Bst. d AuG), die Opfer und Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel sind (Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG) oder die wegen einer schweren allgemeinen Gefährdung den Heimat- oder Herkunftsstaat verlassen haben oder während der Dauer der Gefährdung nicht in diesen zurückkehren konnten.

Die Möglichkeit der Gewährung von Rückkehrhilfe setzt einen Anreiz, aus der Prostitution auszusteigen und freiwillig aus der Schweiz auszureisen. Sie unterstützt die Personen aber auch beim Aufbau einer neuen Perspektive im Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaat. Damit geht eine präventive Wirkung einher, da vermieden wird, dass die betroffenen Personen erneut Opfer von Straftaten werden. Die Gewährung von Rückkehrhilfe für die Ausreise in einen Drittstaat setzt voraus, dass die Person rechtmässig in diesen Staat ausreisen kann. Dies wird selten der Fall sein, da Drittstaaten mittellosen Personen in der Regel keinen Aufenthalt gewähren.

Voraussetzung für die Gewährung von Rückkehrhilfe ist, dass die Person in direktem Zusammenhang mit der Prostitution Opfer einer Gewalttat wurde, was durch ein ärztliches Attest, einen Polizeirapport oder Auskünfte von Dritten glaubhaft gemacht werden muss. Zudem muss die Ausreise aus eigenem Antrieb erfolgen, im Herkunfts-, Heimat- oder Drittstaat eine ausreichende finanzielle Unterstützung fehlen, und die betroffene Person muss glaubhaft machen, dass sie die Prostitution definitiv beenden will. Im Asylbereich wird heute im Rahmen der individuellen Rückkehrhilfe ein Betrag von maximal CHF 6000 im Fall einer verletzlichen Person, d. h. eine finanzielle Starthilfe von CHF 1000 und eine materielle Zusatzhilfe für ein Wiedereingliederungsprojekt abgegeben. Sind diese Bedingungen erfüllt, soll die Rückkehrhilfe anders als im Asylbereich auch an Angehörige von EU- oder EFTA-Staaten ausgerichtet werden können. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die

Lebensbedingungen auch in bestimmten EU-Staaten so schlecht sein können, dass einzelne Personen aus wirtschaftlicher Not Prostitution betreiben müssen. Die Betreuung bei der Wiedereingliederung vor Ort kann durch eine NGO erfolgen.

Buchstabe c

Personen aus dem Ausländerbereich, deren vorläufige Aufnahme nach Artikel 84 Absatz 2 oder 3 AuG aufgehoben wurde oder die im Status der vorläufigen Aufnahme aus eigenem Antrieb ausreisen, sollen neu auch von der Rückkehrhilfe profitieren können (vgl. Ziff. 1.2.3). In Ergänzung zum bestehenden Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe a AuG können so bei einer freiwilligen Ausreise neu auch Ausländerinnen und Ausländer, deren vorläufige Aufnahme aufgrund von Unmöglichkeit des Vollzugs (Art. 83 Abs. 2), Unzulässigkeit des Vollzugs (Art. 83 Abs. 3) oder Unzumutbarkeit des Vollzugs aufgrund einer medizinischen Notlage (Art. 83 Abs. 4) verfügt wurde, Rückkehrhilfeleistungen beanspruchen. Die aufgrund von Krieg, Bürgerkrieg oder einer Situation allgemeiner Gewalt im Heimat- oder Herkunftsstaat berechtigten Personen beanspruchen die Rückkehrhilfeleistungen weiterhin gestützt auf Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe a AuG.

Art. 64d, al. 3

Diese Änderung entspricht einer Schlussfolgerung der Schengen-Evaluation der Schweiz im Jahr 2014 zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie sowie der Empfehlungen des Rückkehr-Handbuchs⁵³ (vgl. Ziff. 1.2.7). Die Rückführungsrichtlinie sieht in Artikel 3 Ziffer 7 vor, dass die «Fluchtgefahr» auf objektiven, gesetzlich festgelegten Kriterien beruhen muss. Während beispielsweise bei der Vorbereitungs- (Art. 75 AuG) und der Ausschaffungshaft (Art. 76 AuG) im geltenden Recht bereits entsprechende Kriterien aufgeführt werden, fehlen diese bis anhin beim sofortigen Vollzug einer Wegweisung nach Artikel 64d Absatz 2 Buchstabe b AuG. Dies soll nun mit der vorgeschlagenen Ergänzung nachgeholt werden.

Als konkrete Elemente, die insbesondere befürchten lassen, dass die betreffende Person sich dem Wegweisungsvollzug entziehen will, sieht die Vorlage Folgendes vor: Die betroffene Person kommt ihrer Mitwirkungspflicht nach Artikel 90 AuG nicht nach, ihr Verhalten lässt darauf schliessen, dass sie sich behördlichen Anordnungen widersetzt, oder sie übertritt trotz Einreiseverbot die Grenze. Die nicht abschliessende Formulierung dieser Bestimmung lässt den Behörden einen gewissen Handlungsspielraum. Dennoch müssen sie die europäische Rechtsprechung in dieser Hinsicht berücksichtigen.

Art. 65 Abs. 2 und 2^{bis}

Artikel 65 AuG regelt die Einreiseverweigerung und die Wegweisung am Flughafen. Das aktuelle Verfahren ist zu korrigieren, um dem Schengener Grenzkodex zu genügen und den Grenzkontrollbehörden zu ermöglichen, einen Entscheid im Namen des SEM zu erlassen (vgl. Ziff. 1.2.8).

Auf ihrem Hoheitsgebiet sind die Kantone für die Ausübung der Personenkontrollen zuständig (Art. 9 Abs. 1 AuG). Sie können diese Aufgabe mittels Vereinbarung mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement an das Grenzwachtkorps übertragen (Art. 23 Abs. 2 VEV, Art. 97 Zollgesetz [ZG]). Dies hat zur Folge, dass an den Schweizer Aussengrenzen sechs verschiedene Grenzkontrollbehörden im Einsatz sind (1 Bundesbehörde: GWK; 5 kantonale Polizeibehörden: Kapo Bern, Genf, Solothurn, Wallis, Zürich).

Der vorliegende Änderungsvorschlag sieht vor, dass diese verschiedenen Grenzkontrollbehörden die Einreiseverweigerungs- bzw. Wegweisungsverfügung im Namen

⁵³ Empfehlung der Kommission vom 1.10.2015 für ein gemeinsames Rückkehr-Handbuch, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, C(2015) 6250 final.

des SEM erlassen (Art. 65 Abs. 2). Sie vollziehen damit Bundesrecht in Vertretung einer Bundesbehörde, bei der gegen diesen ersten Entscheid Einsprache erhoben werden kann. Das Einspracheverfahren soll eine einheitliche Praxis gewährleisten und überdies im Interesse der beteiligten Behörden den bisherigen Beschwerdeweg aufrechterhalten. Gegen den Einspracheentscheid des SEM kann wie bisher beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (Art. 65 Abs. 2^{bis}).

Sowohl der Einsprache beim SEM als auch der Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht kommt keine aufschiebende Wirkung zu. Diese neue Bestimmung bedingt Anpassungen der VEV.

Art. 80a Abs. 1 Bst. a

Diese Bestimmung wird angepasst, um festzulegen, welcher Kanton im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs die Dublin-Haft anordnen kann. Sie tritt nur in Kraft, wenn die Vorlage zur Neustrukturierung des Asylbereichs vom Volk angenommen wird.

Wenn wegzuweisende Personen sich in einem Zentrum des Bundes aufhalten, kann entweder der Kanton, in dem sich das Zentrum befindet, oder der Kanton, der als für den Wegweisungsvollzug gemäss Artikel 46 Absatz 1^{bis} dritter Satz AsylG⁵⁴ als zuständig bezeichnet wurde, die Dublin-Haft anordnen. In den anderen Fällen, wenn eine Zuweisung in den Kanton erfolgt, in dem sich das Zentrum des Bundes befindet, ist dieser Kanton alleine dafür zuständig (vgl. Ziff. 1.2.9).

Art. 81 Abs. 2

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts wird der besonderen Situation der ausländerrechtlichen Administrativhäftlinge am besten in spezifisch auf die Bedürfnisse dieser Haftart eingerichteten Gebäuden, in denen ein liberales Haftregime möglich ist, Rechnung getragen (siehe auch Ziff. 1.2.7). Falls keine entsprechende Einrichtung vorhanden ist, muss dafür gesorgt werden, dass Administrativhäftlinge strikt getrennt von Personen in Strafhaft bzw. Untersuchungshaft untergebracht werden.⁵⁵ Die geltende Bestimmung im AuG widerspricht dieser Rechtsprechung des Bundesgerichts. Sie widerspricht zudem auch der Rückführungsrichtlinie, die zum Schengen-Besitzstand gehört und daher für die Schweiz verbindlich ist. Diese enthält in Artikel 16 Absatz 1 die grundsätzliche Forderung, dass die «Inhaftierung zum Zwecke der Abschiebung in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen soll». Des Weiteren schreibt sie vor, dass die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten nur dann zulässig ist, wenn im entsprechenden Staat keine speziellen Hafteinrichtungen vorhanden sind (bzw. die Kapazitäten ausgeschöpft sind). Aber auch in einem solchen Fall muss garantiert werden, dass «in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht werden». Entsprechend wurde auch in den Schlussfolgerungen zur Evaluation der Schweiz im Jahr 2014 zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie festgehalten, dass die Schweiz Artikel 81 Absatz 2 AuG anpassen müsse. In einem Urteil vom 17. Juli 2014 stellte der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) entsprechend fest, dass «ein Mitgliedstaat (Schengen-Staat) sich nicht auf das Fehlen spezieller Hafteinrichtungen in einem Teil seines Hoheitsgebiets berufen dürfe, um abzuschiebende Drittstaatsangehörige in gewöhnlichen Haftanstalten unterzubringen».⁵⁶ Dies bedeutet grundsätzlich für die Schweiz als Schengen-Staat, dass die Unterbringung eines Administrativhäftlings getrennt von den übrigen Strafgefangenen in einer ordentlichen Strafanstalt erst dann erlaubt ist, wenn schweizweit keine Kapazitäten in speziellen Hafteinrichtungen (mehr) bestehen. Die Urteile des EuGH im Rahmen von

⁵⁴ SR 142.31

⁵⁵ BGE 123 I 231 E. b

⁵⁶ EuGH, Urteil vom 17.7.2014, Bero u. Bouzalmate, Verbundene Rechtsachen C-473/13 und C-514/13, ECLI:EU:C:2014:2095; sowie im Urteil vom 17.7.2014, Pham, Rechtssache C-474/13, ECLI:EU:C:2014:2096.

Vorabentscheidungsverfahren betreffend die Auslegung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands sind zwar für die Schweiz nicht direkt rechtlich verbindlich. Sie müssen jedoch aufgrund des im Schengen-Assoziierungsabkommen enthaltenen Ziels einer möglichst einheitlichen Anwendung und Auslegung des Schengen-Besitzstands auch von der Schweiz grundsätzlich berücksichtigt werden.

Falls für den Vollzug der ausländerrechtlichen Haft eine Anstalt vorgesehen ist, die insgesamt auch dem Strafvollzug dient, bedarf es einer Unterbringung in vollständig getrennten Abteilungen dieser Anstalt, wobei die getroffene Lösung dem Zweck der getrennten Unterbringung Rechnung trägt und ein abweichendes freieres Haftregime (Gemeinschaftsräume, Besuchsausübung, Freizeitaktivitäten) zulassen muss.⁵⁷ Der Vollzug der Ausschaffungs-, Vorbereitungs-, und Durchsetzungshaft muss autonom und unabhängig vom Vollzug der Strafhaft in einer anderen Abteilung derselben Anstalt erfolgen. Die Rechte der betroffenen Personen in Administrativhaft müssen auch bei einer allfälligen abteilungsübergreifenden Nutzung bestimmter Räumlichkeiten jederzeit vollumfänglich gewährleistet sein. Mittels einer klaren Trennung wird auch bezweckt, äusserlich zu zeigen, dass die Festhaltung nicht wegen des Verdachts einer Straftat angeordnet wurde, sondern vielmehr einen administrativen Hintergrund hat.⁵⁸

Art. 97 Abs. 3 Bst. f

Neben den bereits in dieser Bestimmung aufgezählten Daten wie beispielsweise Strafurteile und der Bezug von Sozialhilfe soll ein neuer Buchstabe f eingefügt werden, welcher die Amtshilfe bei Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes ausdrücklich im Gesetz verankert (vgl. Ziff. 1.2.16). Bisher wurden diese Massnahmen als zivilrechtliche Urteile eingestuft (Art. 97 Abs. 3 Bst. b und Art. 82 Abs. 2 VZAE).

Art. 99

Aufgrund der neueren Rechtsprechung des BGer⁵⁹ (vgl. Ziff. 1.2.1) wird eine Änderung von Artikel 99 AuG vorgeschlagen, um insbesondere die Situation bezüglich der Zustimmungsverweigerung nach dem Entscheid einer kantonalen Behörde (Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde) oder Beschwerdeinstanz zu klären.

In seinem Grundsatzurteil vom 30. März 2015 hält das BGer Folgendes fest: Wenn eine Aufenthaltsbewilligung auf dem Entscheid einer kantonalen Rekursbehörde beruht (grundsätzlich eine Gerichtsbehörde) und dieser Entscheid mittels einer Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bis zum BGer weitergezogen werden kann, muss das SEM dieses Rechtsmittel nutzen, und nicht das Zustimmungsverfahren.⁶⁰ Damit soll vermieden werden, dass nach dem Entscheid des SEM eine neue Rechtshängigkeit begründet wird, was das Verfahren verlängern würde.

Die vorgeschlagene Änderung erwähnt explizit, dass das SEM auch dann seine Zustimmung verweigern kann, wenn eine kantonale Rekursbehörde sich bereits geäussert hat. Denn das Zustimmungsverfahren ist vom Beschwerdeverfahren zu unterscheiden. Zudem ist es wichtig, dass das SEM seine Zustimmung weiterhin verweigern kann, und zwar auch dann, wenn eine kantonale Beschwerdeinstanz über den Fall entschieden hat.

Im Gegensatz zum Beschwerdeverfahren ist das Zustimmungsverfahren nicht befristet, was dem SEM ermöglicht, die ihm vorgelegten Dossiers vertiefter zu prüfen. Da die beiden

⁵⁷ BBI 1994 I 326

⁵⁸ BGE 122 II 53 E. 5a

⁵⁹ Bundesgerichtsentscheid vom 3. April 2015 2C_146/2014 vom 30. März 2015. Bezüglich der gleichen Frage siehe auch Urteil 2C_634/2014 vom 24. April 2015.

⁶⁰ Vgl. Art. 89 Abs. 2 und 111 BGG; vorgenannte Urteile: 2C_146/2014, E. 4.4.3 und 2C_634/2014, E. 3.2

Verfahren nicht den gleichen verfahrensrechtlichen Pflichten entsprechen, hat das BGer nicht die gleiche Kognition wie das SEM. So überprüft das BGer grundsätzlich nicht nochmals die Tatsachen (Art. 99 Bundesgesetz über das Bundesgericht, BGG⁶¹), während das SEM bei anderen Behörden oder ausnahmsweise bei Privatpersonen schriftliche Auskünfte einholen kann (Art. 49 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, VwVG⁶²).

Art. 104 Abs. 1–1^{ter}

Abs. 1

Das SEM kann wie heute schon nach Artikel 104 Absatz 1 AuG Luftverkehrsunternehmen dazu verpflichtet, ihm unmittelbar nach Abflug Personendaten der beförderten Personen sowie Daten zum Flug zu übermitteln (API-Daten), um die Grenzkontrollen zu verbessern und um rechtswidrige Einreisen in den Schengen-Raum bzw. Durchreisen durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen zu bekämpfen.

In der Praxis werden die API-Daten an ein vom SEM betriebenes System übermittelt, auf welches die Grenzkontrollbehörden Zugriff haben. Als Ausfalllösung bei schwerwiegenden technischen Problemen mit dem API-System sieht das Gesetz weiterhin die Möglichkeit vor, dass die API-Daten direkt den Grenzkontrollbehörden geliefert werden können.

Abs. 1^{bis}

Wie oben bereits ausgeführt (Ziff. 1.2.13), sollen API-Daten in Zukunft auch genutzt werden, um das organisierte und international tätige Verbrechen und terroristische Aktivitäten zu bekämpfen sowie um Bedrohungen für die innere und äussere Sicherheit abzuwehren, die von Terrorismus, Proliferation und verbotenem Nachrichtendienst ausgehen. Die Auswahl der der Meldepflicht unterliegenden Flugstrecken erfolgt nach geltendem Recht allerdings gestützt auf eine primär migrationspolitisch ausgerichtete Risikoanalyse. Daher ist es sinnvoll, die Möglichkeit zu schaffen, die Meldepflicht auf weitere Abflugorte auszudehnen, wenn diese zur Bekämpfung entsprechender Straftaten bedeutsam sind. Aus diesem Grund wird in Absatz 1^{bis} neu vorgesehen, dass das fedpol und der NDB beim SEM eine entsprechende Ausdehnung beantragen können.

Eine allfällige Ausdehnung der Meldepflicht auf zusätzliche Abflugorte beruht auf einer Gefährdungsanalyse der jeweiligen antragstellenden Behörde. Die Gefährdungsanalyse von fedpol wird auch die bestehende kriminalstrategische Priorisierung 2015 bis 2019 berücksichtigen. Diese setzt derzeit den Schwerpunkt auf Terrorismus, organisierte Kriminalität, Cyberkriminalität sowie Menschenhandel und Menschenschmuggel⁶³. Regionen, die für die Bekämpfung dieser Straftaten bedeutsam sind, haben Einfluss auf die Auswahl der Abflugorte, für die eine Meldepflicht für API-Daten in Frage kommt. Bereits jetzt decken die 13 Nicht-Schengen-Abflugorte wichtige Destinationen ab, welche auch zur Bekämpfung dieser Straftaten bedeutsam sind. Eine erhebliche Ausweitung der meldepflichtigen Abflugorte ist daher nach derzeitiger Lage seitens fedpol nicht erforderlich.

Sollte das SEM einen Antrag des fedpol oder des NDB um Erweiterung der Meldepflicht für eine Flugstrecke ablehnen, so soll das in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (Art. 15 Abs. 3 RVOV)⁶⁴ geregelte Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung kommen. Zur Beilegung von Differenzen zwischen SEM und fedpol (innerhalb EJPD) ist die Departementsvorsteherin zuständig, für allfällige Differenzen mit dem NDB der Bundesrat.

⁶¹ SR 173.110

⁶² SR 172.021

⁶³ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-12-043.html>.

⁶⁴ SR 172.0101

Abs. 1^{ter}

In Absatz 1^{ter} wird festgehalten, dass meldepflichtige Luftfahrtunternehmen die Passagierdaten unmittelbar nach Abflug übermitteln müssen. Diese Vorgabe ist nicht neu, sondern war bisher in Absatz 1 enthalten. Sie wurde aus Gründen der Regelungssystematik und Lesbarkeit aus Absatz 1 herausgelöst und hierher transferiert. Damit wird namentlich klargestellt, dass diese Vorgabe auch dann gilt, wenn die Meldepflicht gemäss Absatz 1^{bis} auf weitere Flugstrecken ausgedehnt wird.

Art. 104a Abs. 1, 1^{bis}, 3 und 3^{bis}

Abs. 1

Die Passagierdaten, welche die Luftfahrtunternehmen an das SEM melden und an das Passagier-Informationssystem (API-System) übermittelt werden, sollen in Zukunft auch zur Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens sowie des Terrorismus und zur Abwehr von Bedrohungen für die innere und äussere Sicherheit, die ausgehen von Terrorismus, Proliferation und verbotenen Nachrichtendienst, genutzt werden können. Daher ist es angezeigt, die Zweckbestimmung in Absatz 1 entsprechend zu erweitern. Eine entsprechende Regelung ist in der Artikel 104a zugrundeliegenden EU-Richtlinie 2004/82/EG vom 29. April 2004⁶⁵ grundsätzlich vorgesehen. Sie hält fest, dass die gemeldeten Passagierdaten auch für Strafverfolgungszwecke verwendet werden können, sofern die nationalen Gesetze dies so vorsehen.

Abs. 1^{bis}

Welche Daten das API-System beinhaltet, wird neu in Absatz 1^{bis} von Artikel 104a AuG geregelt. Diese Änderung ist allerdings rein redaktioneller Natur, war doch die entsprechende Festlegung bisher in Absatz 1 enthalten.

Abs. 3

Absatz 3 erfährt nur eine geringfügige redaktionelle Anpassung, indem ein überflüssiges Wort gestrichen wird («wirksam»). Am materiellen Gehalt der Bestimmungen ändert sich im Vergleich zum geltenden Recht entsprechend nichts.

Abs. 3^{bis}

Mittels Abrufverfahren soll fedpol zur Bekämpfung des organisierten und international tätigen Verbrechens sowie des Terrorismus die in Artikel 104 Absatz 4 aufgeführten Daten einzelfallweise abrufen dürfen. Mithilfe dieser Daten soll rasch abgeklärt werden können, wann Personen, bei denen polizeiliche Erkenntnisse zu einer Straftat bestehen, von einer der meldepflichtigen Abflugorte in die Schweiz einreisen. Somit können rechtzeitig entsprechende polizeiliche Massnahmen geplant und umgesetzt werden. Der Bearbeitungszweck von API-Daten ist für fedpol auf Fälle des organisierten und international tätigen Verbrechens, sowie des Terrorismus, gemäss Artikel 1 Absatz 1 ZentG⁶⁶, Artikel 23 und 24 StPO⁶⁷, Artikel 260^{ter} und Artikel 260^{quinquies} StGB⁶⁸ sowie des Bundesgesetzes über das Verbot der Gruppierungen «Al-Qaida» und «Islamischer Staat»⁶⁹ sowie verwandter Organisationen beschränkt. Im Vordergrund stehen somit Delikte wie Menschenhandel, unerlaubter Verkehr mit Betäubungsmitteln sowie Ter-

⁶⁶ Bundesgesetz über die kriminalpolizeilichen Zentralstellen des Bundes und gemeinsame Zentren für Polizei- und Zollzusammenarbeit mit anderen Staaten; SR 360.

⁶⁷ Schweizerische Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO); SR 312.0.

⁶⁸ Schweizerisches Strafgesetzbuch; SR 311.0.

⁶⁹ SR 122

rorismus. Nur bestimmte Ermittler und koordinativ tätige Mitarbeitende von fedpol erhalten Zugriff auf die API-Daten. Sie sollen damit die Personalien einer Person, Informationen zum mitgeführten Reisedokument, den Abgangs- und Zielflughafen in der Schweiz sowie, wenn vorhanden, Angaben zur gebuchten Flugroute der beförderten Personen und deren Anzahl sowie Datum und Zeit des geplanten Abflugs und der geplanten Ankunft erhalten. Die API-Daten werden in periodischen Abständen im Einzelfall mit Daten aus den Systemen zur Unterstützung gerichtspolizeilicher Ermittlungen nach Artikel 10,11 und 12 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes⁷⁰ (BPI) manuell abgeglichen. Für den Abgleich kommen keine anderen technischen Mittel in Frage. Die Personendaten werden separat über eine Suchfunktion in den elektronischen Passagierlisten eingegeben. Somit besteht keine technische Anbindung des API-Systems an andere Systeme. Ergibt der Einzelfallabgleich der Daten Treffer, so dürfen diese zu Zwecken der Vorermittlung sowie polizeilichen Ermittlungen weiter bearbeitet und in den Systemen nach Artikel 10,11 und 12 BPI gespeichert werden. Die Treffer werden sodann nach Massgabe des BPI aufbewahrt, bearbeitet und gelöscht.

Aus Sicht der Strafverfolgung relevante Resultate des Abgleichs der API-Daten mit dem RI-POL, SIS, ZEMIS sowie der Interpol-Datenbank über gestohlene und verlorene Dokumente (ASF-SLTD) werden fedpol durch die Grenzkontrollbehörden mitgeteilt.

Art. 104b

Abs. 1

Artikel 104b regelt neu die automatisierte Weiterleitung der API-Daten an den NDB. Nach Absatz 1 werden diese Daten unmittelbar, nachdem sie in das API-System eingespielen wurden, in elektronischer Form an die genannten Behörden übermittelt. Weitergeleitet werden indessen nur die von den Luftfahrtunternehmen im Rahmen ihrer Meldepflicht (Art. 104 Abs. 1 und 2 AuG) gelieferten Daten, und nicht auch die Ergebnisse der Datenbankabfragen, welche das API-System automatisiert generiert. Auf Letztere haben wie bisher nur die Grenzkontrollorgane Zugriff (Art. 104a Abs. 3 AuG).

Abs. 2

Absatz 2 legt sodann die Zwecke fest, zu welchen die weitergeleiteten API-Daten bearbeitet werden dürfen.

Dem NDB dienen die API-Daten dazu, Einreisende in die Schweiz oder Durchreisende präventiv zu erkennen (bspw. mutmassliche Angehörige von Terrororganisationen oder von fremden Nachrichtendiensten). Die Daten werden mit den bestehenden Informationen in den Datenbanken des NDB abgeglichen. In Verknüpfung mit Erkenntnissen aus Grenz- und Zollkontrollen erlauben sie eine Vervollständigung des Bewegungsprofils einer Zielperson. Dies ermöglicht dem NDB auch, bspw. einen Antrag auf ein Einreiseverbot oder einen Antrag auf Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs fundiert zu begründen, sowie andere präventive Massnahmen wie Ansprachen oder Umfeldabklärungen effizienter wahrzunehmen.

Die Daten, die gemäss Artikel 104b E-AuG an den NDB weitergeleitet werden, werden mit den Informationssystemen ISIS und ISAS manuell abgeglichen und danach vernichtet. Allfällige Treffer/Hits werden in ISIS oder ISAS erfasst und unterstehen fortan den Bestimmungen des 3. bzw. 4. Abschnitts der Verordnung über die Informationssysteme des Nachrichtendienstes des Bundes (ISV-NDB)⁷¹.

⁷⁰ SR 361.

⁷¹ SR 121.2

Art. 104c

Der Inhalt des bisherigen Artikel 104b AuG (Zugang zu Passagierdaten im Einzelfall) wird aus redaktionellen Gründen in den neu geschaffenen Artikel 104c E-AuG verschoben.

Art. 109a Abs. 2 Bst. d und 109c Bst. e

Das im Oktober 2011 eingeführte C-VIS hat sich als wirksames Instrument erwiesen. Damit kann namentlich über die Fingerabdrücke rasch geprüft werden, ob eine Person ein Schengen-Visum für die Einreise in Europa erhalten hat und welcher Staat dieses Visum ausgestellt hat. Zudem lässt sich damit die Identität der angehaltenen Person prüfen, falls diese nicht anderweitig festgestellt werden kann. Einige kommunale Polizeibehörden müssen aufgrund ihrer Bedeutung rasch und direkt, ohne Umweg über die kantonalen Stellen, auf das C-VIS zugreifen können (vgl. Ziff. 1.2.11). Dies würde bei der Überprüfung von ausländischen Staatsangehörigen ohne Identitätsdokument einen erheblichen Zeitgewinn bedeuten. Deshalb wird der Zugang zum C-VIS auf die kommunalen Polizeibehörden erweitert.

Es macht somit auch Sinn, den aktuellen Zugang zu ORBIS, der nur für die kantonalen Behörden vorgesehen ist, analog zu erweitern. Damit können die kommunalen Polizeibehörden sowohl das nationale System als auch das zentrale Schengen-System online abfragen.

Artikel 109a Absatz 2 Buchstabe d, der den Zugang zu C-VIS regelt, und Artikel 109c Buchstabe e E-AuG, der sich mit dem Zugang zu ORBIS befasst, werden entsprechend ergänzt.

Art. 109f Abs. 1 und 2 Grundsätze

Diese Bestimmung legt das allgemeine Ziel und den Anwendungsbereich des neuen Informationssystems für die Rückkehrunterstützung fest. Das System wird für Aufgaben genutzt, die den gesamten Prozess der Rückkehrunterstützung abdecken. Es handelt sich im Wesentlichen um die Rückkehrberatung und die Gewährung von Rückkehrhilfe (Art. 93 AsylG), die Unterstützung der Kantone beim Vollzug der Weg- und Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 71 AuG) sowie die Übernahme und Abrechnung der Ausreisekosten (Art. 92 AsylG) oder der Haftkosten (Art. 82 AuG).

Art. 109g Inhalt

Dieser Artikel regelt den Inhalt des neuen Informationssystems für die Rückkehrunterstützung (vgl. Ziff. 1.2.10).

Abs. 1

Dieser Absatz bestimmt die Kategorien der Personen, deren Daten im neuen System erfasst werden. Es handelt sich sowohl um Personen aus dem Asylbereich als auch um Personen aus dem Ausländerbereich, für die das SEM von den kantonalen Migrationsbehörden oder einer Rückkehrberatungsstelle um Gewährung einer Rückkehrhilfe, die Beschaffung von Reiseersatzdokumenten, die Organisation der Ausreise oder die Erstattung der Ausreise- oder Haftkosten ersucht wird.

Der Anwendungsbereich von Artikel 109g soll künftig auf die Ausschaffung erweitert werden, die im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121 Absätze 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer vorgesehen ist.⁷² Die notwendigen Anpassungen werden zum gegebenen Zeitpunkt vorgenommen.

⁷² Botschaft vom 26. Juni 2013 zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer), BBl 2013 5975.

Abs. 2

Mit dem neuen Informationssystem lassen sich alle Daten, die für den optimalen Ablauf des Ausreiseprozesses einer ausländischen Person erforderlich sind, zentralisieren – von der Rückkehrberatung über Massnahmen zur Beschaffung eines Ersatzdokuments, die Flugreservation und die Bezahlung des Ausreisegelds bis zur Abrechnung der Ausreisekosten. Diese Informationen werden gezielt den verschiedenen Personen, die am Rückkehrprozess beteiligt sind, zugänglich gemacht.

Abs. 2 Bst. a

Die im System erfassten Personendaten werden aus dem ZEMIS übernommen, sofern sie dort vorhanden sind. Die Daten zur Ethnie und Religion werden nur übernommen und verwendet, wenn dies im Rahmen eines Identifikationsverfahrens, der Ausreiseorganisation oder der Rückkehrhilfe gemäss den Besonderheiten des Heimat- oder Herkunftslands der ausländischen Person ausdrücklich erforderlich ist.

Im Rahmen eines Identifikationsverfahrens sind je nach den Anforderungen des ersuchten Herkunftslands allenfalls zusätzliche Daten von im Ausland lebenden nahen Verwandten wie Grosseltern, Ehegatte oder Geschwister im neuen System zu erfassen; dies betrifft die Identität sowie den Geburtsort und den Aufenthalt im Ausland.

Abs. 2 Bst. b

Die biometrischen Daten sind notwendig im Rahmen der Massnahmen zur Identifikation von Ausländerinnen und Ausländern, ihrer Rückübernahme oder der Ausstellung eines Reiseersatzdokuments durch die Behörden des Heimat- oder Herkunftsstaates (Art. 97 Abs. 2 und 3 und 98b AsylG). Dazu gehören auch das Foto und die Fingerabdrücke. Bei Personen aus dem Asylbereich werden diese Daten aus dem ZEMIS übernommen, bei den anderen Personen werden sie von den kantonalen Migrationsbehörden erfasst.

Abs. 2 Bst. c

Alle Dokumente, die zwischen den am Rückkehrhilfeprozess beteiligten Stellen und dem SEM ausgetauscht werden, werden künftig im elektronischen Dossier des ZEMIS gespeichert. Über die neue Applikation wird den Benutzern des neuen Informationssystems Zugang zum elektronischen Dossier des ZEMIS, einschliesslich der medizinischen Unterlagen, gewährt.

Abs. 2 Bst. d

Die Daten betreffend die Gewährung von Rückkehrhilfe werden zurzeit in der Applikation «Individuelle Rückkehrhilfe» erfasst (Art. 1g Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten, AsylV³⁷³). Diese wird nach der Migration der Daten in das neue Informationssystem deaktiviert. Die Daten zur Rückkehrberatung werden zurzeit dezentral bei den für die Rückkehrberatung zuständigen kantonalen Stellen oder bei beauftragten Dritten erfasst, oftmals in individuellen Datenblättern. Sie stehen dem SEM nur teilweise und rückwirkend zu Überwachungs- und Statistikzwecken zur Verfügung. In Zukunft werden alle Beratungsfälle, die zur Organisation der Ausreise führen, sowie alle Anträge auf Rückkehrhilfe von der zuständigen Rückkehrberatungsstelle im System erfasst und – über einen elektronischen Arbeitsprozess – an die zuständige Stelle beim SEM übermittelt.

Abs. 2 Bst. e und f

Die aktuelle Applikation Aurora soll die Massnahmen zur Identifikation und zur Beschaffung

⁷³ SR 142.314

von Reisedokumenten sowie die Ausreiseorganisation unterstützen (Art. 12 der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung von ausländischen Personen⁷⁴ [VVWA] und Art. 1a Bst. j AsylV 3). In diesem System werden zurzeit nur die Daten betreffend die Vorbereitungen der Ausreise auf dem Luftweg erfasst. Die Daten betreffend die Aktivitäten zur Beschaffung von Dokumenten werden dezentral in den Datenblättern eingetragen und können nicht für Überwachungs- und Statistikzwecke verwendet werden. Das System Aurora wird nach der Migration der Daten in das neue Informationssystem deaktiviert. In Zukunft werden alle Anträge auf Rückkehrunterstützung durch das SEM im Rahmen der Massnahmen zur Identifikation von ausländischen Personen und zur Beschaffung von Reiseersatzdokumenten sowie die Anträge betreffend Ausreiseorganisation durch die kantonalen Migrationsbehörden oder die zuständige Rückkehrberatungsstelle im System erfasst. Diese Anträge werden anschliessend – über einen elektronischen Arbeitsprozess – an die zuständige Stelle beim SEM übermittelt.

Abs. 2 Bst. g

Artikel 71b E-AuG, der im Rahmen der Neustrukturierung des Asylbereichs vorgesehen ist,⁷⁵ regelt die Übermittlung von medizinischen Daten zum Zweck der Abklärung der Transportfähigkeit. Aufgrund dieser Bestimmung können diese Informationen im Informationssystem zuhanden der von der Ausreiseorganisation betroffenen Behörden gespeichert werden. Die Erfassung der besonderen Massnahmen, die auf Stufe Transport zu treffen sind – einschliesslich der möglichen Verordnung einer medizinischen Begleitung oder der Art der Medikamente, welche die wegzuweisende Person nehmen muss – ist ebenfalls vorgesehen. Diese Informationen sind wichtig, um die Sicherheit der Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, zu gewährleisten. Dies betrifft sowohl freiwillige Ausreisen als auch Zwangsausstaffungen.

Abs. 2 Bst. h

Die Aktivitäten zur Organisation der Ausreise auf dem Luftweg, insbesondere die Bestimmung der Reiseroute und die Wahl des Flugs und der Fluggesellschaft, hängen von den Ergebnissen der Abfragen im RIPOL gemäss Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe f des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes⁷⁶ (BPI) oder im SIS gemäss Artikel 16 Absatz 5 Buchstabe b^{bis} BPI ab. Je nach diesen Ergebnissen müssen die Vorbereitungsmaßnahmen ausgesetzt werden, beispielsweise bis der Eintrag im RIPOL gelöscht ist oder die Modalitäten der Ausreise (z. B. vorgesehene Reiseroute und Fluggesellschaft) angepasst sind. Deshalb muss in der Datenbank angegeben werden können, durch wen und wann die Abfragen durchgeführt wurden und ob das Ergebnis der Abfragen positiv oder negativ ist.

Abs. 2 Bst. i

Im Rahmen des Wegweisungsverfahrens sind die Informationen zu den Festhaltungen der wegzuweisenden Personen wichtig. Denn sie haben einen Einfluss auf die Dauer der Massnahmen (beispielsweise zur Beschaffung eines Reisedokuments), auf das Datum, an dem ein Flug reserviert werden muss oder kann, oder auf die Beurteilung der Risiken und die zu treffenden Begleitmassnahmen während des Wegweisungsvollzugs. Die Festhaltungen gemäss Artikel 73 und 75–78 AuG sind ebenso betroffen wie neu die Strafhafte, einschliesslich der Untersuchungshaft. Diese Daten sind von den kantonalen Migrationsbehörden zu erfassen (Art. 15a VVWA).

Abs. 2 Bst. j

Diese technischen Daten sind im aktuellen System Aurora bereits enthalten und werden für

⁷⁴ SR 142.281

⁷⁵ Botschaft vom 3. September 2014 zur Änderung des Asylgesetzes (Neustrukturierung des Asylbereichs), BBl 2014 7991; 14.063.

⁷⁶ SR 361

die Organisation der Ausreise auf dem Luftweg benötigt. Es geht hier namentlich um die Angabe des Abgangs-, Transit- und Ankunftsflughafens, des Flugdatums und der Abflugzeit sowie der Fluggesellschaft. Bei begleiteten Flügen oder gar Sonderflügen geht es um zusätzliche Informationen betreffend die Kooperation oder Nichtkooperation der ausländischen Person oder die Zwangsmassnahmen, die während des Flugs allenfalls verordnet werden können und diejenigen, die effektiv verordnet worden sind. Der Zugang zu diesen Informationen ist auf die für den Fall zuständigen Stellen beschränkt.

Abs. 2 Bst. k

Das neue Informationssystem enthält namentlich das Datum, den Ort und die Dauer der durchgeführten Begleitungen (Eskorten) im Hinblick auf eine zentrale Befragung, eine Überstellung zum Flughafen oder eine Wegweisung in den Herkunftsstaat oder in einen Drittstaat. Die Identität der Begleitperson, ihre Funktion sowie die Beschaffung von Visa und Impfungen, die für die Begleitung erforderlich sind, werden ebenfalls im System erfasst. Diese Daten werden für die Reservation der Flugtickets, die Beschaffung einer Transit- oder Einreisebewilligung oder die Planung der Begleitungen benötigt.

Abs. 2 Bst. l

Verschiedene im System erfasste Datenarten ermöglichen die Erstellung einer Abrechnung durch den zuständigen Kanton im Hinblick auf die Kostenrückerstattung durch den Bund (Art. 92 AsylG und Art. 54–59 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen⁷⁷, AsylV 2). Es handelt sich insbesondere um Daten zur Rückkehrhilfe (Bst. d), zur Feststellung der Identität und zur Beschaffung von Reisedokumenten (Bst. e) sowie zur Begleitung (Bst. k).

Das System dürfte auch die Erstellung von Kostenabrechnungen betreffend die Massnahmen zur Administrativhaft gemäss Artikel 75–78 AuG, die von den Kantonen angeordnet wird und für die eine Tagespauschale gemäss Artikel 82 AuG vorgesehen ist, vereinfachen.

Abs. 3

Die in Absatz 2 Buchstaben a–c und i aufgeführten Personendaten stammen aus dem ZEMIS, sofern sie dort vorhanden sind, und können im neuen Informationssystem während des Rückkehrhilfeprozesses aktualisiert werden. Falls nötig, werden sie in ZEMIS übernommen. Somit ist gewährleistet, dass die in ZEMIS enthaltenen Daten aktuell sind. Hier geht es insbesondere um den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit, den Zivilstand, die Identitätsausweise oder die Daten betreffend die Haft.

Abs. 4

Absatz 4 entspricht den Anforderungen in Bezug auf die Informationspflicht von Artikel 7a des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992⁷⁸ über den Datenschutz und von Artikel 10 der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995⁷⁹ zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr. Das SEM informiert die Personen, deren Daten erfasst werden, über den Zweck der Bearbeitung dieser Daten, die Datenkategorien und die Datenempfänger.

Art. 109h *Datenbearbeitung*

Dieser Artikel regelt den Zugang zum neuen Informationssystem für die Rückkehrunterstützung (vgl. Ziff. 1.2.10). Die Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe geregelt.

⁷⁷ SR 142.312

⁷⁸ SR 235.1

⁷⁹ ABI. L 281 vom 23.11.1995, S. 31

Bst. a–c

Der Bund unterstützt die Kantone, die mit dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern betraut sind (Art. 71 AuG). Das Informationssystem ist so ausgestaltet, dass diese Unterstützungsfunktion nicht nur den Mitarbeitenden des SEM zugutekommt, sondern auch den kantonalen Migrationsbehörden, einschliesslich der mit der Rückkehrberatung und -hilfe beauftragten Stellen. Die betroffenen kantonalen Polizeibehörden müssen die im System erfassten Daten für ihre Aufgaben im Zusammenhang mit der Ausreise der Ausländerinnen und Ausländer ebenfalls bearbeiten können.

In Zukunft werden diese drei Kategorien von Behörden (Bst. a–c) alle Unterstützungsanträge an das SEM (Beschaffung von Dokumenten, Rückkehrhilfe, Ausreiseorganisation oder Kostenrückerstattung) direkt im neuen System erfassen und können – über den elektronischen Arbeitsprozess – den Stand der Fallbearbeitung verfolgen. Deshalb ist für diese Behörden ein Zugang zum System unerlässlich.

Bst. d

Im spezifischen Bereich der Organisation der Ausreise auf dem Luftweg kann das SEM mit den zuständigen Behörden der Standortkantone von internationalen Flughäfen oder Dritten Vereinbarungen über die Führung des Betriebs am Flughafen abschliessen (Art. 11 Abs. 2 VVWA). Während an den Flughäfen Zürich und Genf der Empfang und die polizeiliche Zuführung von weg- oder auszuweisenden Personen durch die kantonale Flughafenpolizei erfolgt, wird diese Aufgabe am Flughafen Basel-Mulhouse durch das Grenzwachtkorps (GWK) sichergestellt. Deshalb ist für diese Instanz sowie für jede andere Behörde, die diese gesetzlichen Aufgaben durchführt, ein Zugang zum Informationssystem erforderlich.

Das GWK in Genf und Chiasso, das insbesondere die Übergaben auf dem Landweg von Personen mit unbefugtem Aufenthalt in Anwendung der Rückübernahmeabkommen sicherstellt, muss ebenfalls auf das System zugreifen können.

Bst. e

Vom SEM oder einer kantonalen Migrationsbehörde beauftragte Dritte im Sinne von Artikel 109i AuG führen Aufgaben aus, die sich aus der Anwendung des AsylG (Art. 93 Abs.1 Bst. a und Abs. 3) oder des AuG (Art. 71 Bst. b) ergeben. Sie benötigen einen Zugang zum Informationssystem, der auf die für ihre Arbeit erforderlichen Informationen beschränkt ist.

Die vorgesehenen Kategorien von beauftragten Dritten und die Art der übertragenen Aufgaben sind in Artikel 109i E-AuG beschrieben.

Art. 109i *Beauftragte Dritte*

Dieser Artikel regelt den Zugang von beauftragte Dritte zum neuen Informationssystem für die Rückkehrunterstützung (vgl. Ziff. 1.2.10).

Abs. 1 Bst. a

Die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Rückkehrberatung und -hilfe in den Empfangs- und Verfahrenszentren des Bundes und an den Flughäfen Zürich-Kloten und Genf-Cointrin wurden vom SEM gemäss Artikel 67 Absatz 3 AsylV 2 an die Internationale Organisation für Migration (IOM) übertragen. Deshalb müssen die in den Empfangs- und Verfahrenszentren tätigen Rückkehrberaterinnen und -berater über einen Zugang zum neuen System verfügen, damit sie die Beratungsfälle und die Anträge auf Rückkehrhilfe sowie die Meldungen im Hinblick auf die Ausreiseorganisation erfassen können.

Die IOM unterstützt das SEM ausserdem bei der Umsetzung von Programmen im Ausland zur

Erleichterung der Rückkehr und der Wiedereingliederung von Personen, welche die Schweiz verlassen haben (Art. 93 Abs. 1 Bst. c AsylG). Überdies organisiert die IOM in Zusammenarbeit mit dem Flughafendienst des SEM die Rückkehr und Begleitung von verletzlichen Personen. Um die Ausreise von verletzlichen Personen vorbereiten zu können und die Betreuung von Personen, die Rückkehrhilfe erhalten haben, nach ihrer Rückkehr in das Herkunftsland oder in einen Drittstaat sicherzustellen, ist ein beschränkter Zugang zum System vorgesehen.

Auf kantonaler Ebene finanziert das SEM namentlich die Rückkehrberatungsstellen (Art. 93 Abs. 1 Bst. a AsylG). In 17 Kantonen sind diese Beratungsstellen einer kantonalen Behörde angegliedert, beispielsweise dem Migrationsamt oder der Sozialdirektion. Neun Kantone haben diese Aufgabe an Dritte übertragen, beispielsweise an das Schweizerische Rote Kreuz oder die Caritas. Bei einer solchen Übertragung muss den Dritten deshalb Zugang zu den Personendaten und zu den Verfahrensphasen gewährt werden, damit sie ihre Beratungsaufgaben wahrnehmen können (Art. 67 Abs. 1 und 2 AsylV 2). Ebenso muss ihnen ein Zugang ermöglichen, die verschiedenen Antragsarten (Gewährung von Rückkehrhilfe, Identifikation, Reiseorganisation oder Rückerstattung von Reisekosten) in elektronischer Form zu erfassen und an das SEM zu übermitteln.

Abs. 1 Bst. b

Um einen reibungslosen Wegweisungsvollzug sicherzustellen (Art. 71 Bst. b AuG), betreibt das SEM einen Flughafendienst, der namentlich Aufgaben zur Vorbereitung der Ausreise gemäss Artikel 11 Absatz 1 und 2 VVWA ausführt. Bei den beauftragten Dritten handelt es sich um den Reisedienst des EDA, der die Flugreservierungen vornimmt (Art. 5 VVWA), die Flughafenpolizei und andere Bodenorganisationen (Zürich, Genf und Bern) oder externe Unternehmen im Sinne von Artikel 11 Absatz 2 VVWA.

Alle diese Aufgaben bedingen einen Zugang zu spezifischen Informationen, die für die Vorbereitung der Ausreise erforderlich sind – beispielsweise die Flugdaten, die vorhandenen Identitätsdokumente, die Arten der individuellen Leistungen (einschliesslich Rückkehrhilfe, Reise-geld) oder die Bereitstellung von Hilfsmitteln (z. B. Rollstuhl). Deshalb ist ein Zugang zum neuen System, der auf die massgeblichen Daten beschränkt ist, erforderlich.

Abs. 1 Bst. c

Gemäss Artikel 11 Absatz 4 VVWA stellt das SEM falls nötig die medizinische Begleitung sowohl im Rahmen eines Sonderflugs als auch auf Linienflügen sicher. Damit die vom SEM beauftragten medizinischen Fachpersonen die Transportfähigkeit der Personen, welche die Schweiz verlassen müssen, beurteilen und sie allenfalls begleiten können, ist ein beschränkter Zugang zum System erforderlich. Damit können die beauftragten medizinischen Fachpersonen das Ergebnis ihrer Untersuchung direkt im System eingeben und, auf Wunsch des SEM, die für den jeweiligen Flug vorgesehenen Begleitpersonen erfassen.

Abs. 2

Wenn das SEM über ein Abrufverfahren Dritten Zugang zum neuen Informationssystem gewährt, muss es sicherstellen, dass diese die geltenden Vorschriften zum Datenschutz und zur Informatiksicherheit einhalten. Das SEM haftet für Schäden, welche die mit der Datenbearbeitung beauftragten Dritten verursachen, und zwar unabhängig von deren Verschulden.

Abs. 3

Der Bundesrat regelt auf Verordnungsstufe, auf welche Daten Dritte Zugriff haben.

Art. 109j Überwachung und Vollzug

Dieser Artikel regelt die Zuständigkeiten des SEM bzw. des Bundesrates bezüglich des neuen Informationssystems für die Rückkehrunterstützung (vgl. Ziff. 1.2.10). Die Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Abs. 1

Wenn das SEM im Rahmen der Ausführung seiner gesetzlichen Aufgaben Personendaten im neuen Informationssystem bearbeitet oder durch Dritte bearbeiten lässt, ist es für die Sicherheit und die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung verantwortlich. Das SEM muss insbesondere die für die Datensicherheit erforderlichen Massnahmen treffen und seine Aufsichtspflicht in Bezug auf die Datenbearbeitung durch Dritte wahrnehmen.

Abs. 2

In Absatz 2 sind die Bereiche aufgeführt, die in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen.

Art. 111 Abs. 5 Bst. f

Das SIRENE-Büro des fedpol muss im Rahmen seiner Aufgaben zur Überprüfung der Reisedokumente und der Identität von Personen auf das System ISR zugreifen. Ein neuer Buchstabe f verankert diesen Zugang im Gesetz (vgl. Ziff. 1.2.12).

Art. 115 Abs. 4

Grundlage für diese Änderung bildet die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur strafrechtlichen Verfolgung wegen illegalem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern, die sich in einem hängigen Wegweisungsverfahren befinden.⁸⁰ Diese Rechtsprechung des Bundesgerichts orientiert sich ihrerseits an der Rechtsprechung des EuGH zur Rückführungsrichtlinie (vgl. Ziff. 1.2.7). Gemäss dieser steht die «Rückführungsrichtlinie nationalen Rechtsvorschriften entgegen, nach denen gegen sich illegal aufhaltende Drittstaatsangehörige während des Rückkehrverfahrens eine Freiheitsstrafe wegen des illegalen Aufenthalts verhängt werden kann». Ein hängiges Wegweisungsverfahren dürfe nicht durch die Verhängung und den Vollzug von Freiheitsstrafen einzig wegen illegalem Aufenthalt behindert werden. Das Wegweisungsverfahren soll gegenüber einem allfälligen Strafverfahren wegen illegalem Aufenthalt Vorrang haben. Der EuGH weist zudem darauf hin, dass Freiheitsstrafen wegen illegalem Aufenthalt dann verhängt werden dürfen, «wenn Zwangsmassnahmen es zuvor nicht ermöglicht haben, einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen abzuschieben».⁸¹ Die Verhängung einer Busse oder die Bestrafung mit einer Geldstrafe wegen illegalem Aufenthalt bleibt weiterhin möglich. Im Vergleich zur geltenden Bestimmung erlaubt der Änderungsvorschlag zu Artikel 115 Absatz 4 E-AuG den Vorrang des Vollzugs der Wegweisung vor einer Freiheitsstrafe (wegen illegalem Aufenthalt) im Sinne der geltenden Rechtsprechung des BGer und des EuGH nicht nur dann, wenn der Vollzug einer Wegweisung sofort möglich ist, sondern solange ein hängiges Wegweisungsverfahren besteht oder wenn ein solches Verfahren in Anwendung der Rückführungsrichtlinie eröffnet werden muss. Wenn das Wegweisungsverfahren aufgrund des Verhaltens der betroffenen Person scheitert und diese erneut aufgegriffen wird, kann eine entsprechende Freiheitsstrafe wegen illegalem Aufenthalt verhängt und vollzogen werden (Art. 115 Abs. 4 E-AuG). Auf der Grundlage eines Urteil des EuGH vom 1. Oktober 2015 ist die Anordnung und der Vollzug einer Freiheitsstrafe zudem auch dann zulässig, wenn die betroffene Person nach einer im Rahmen eines früheren Wegweisungsverfahrens erfolgten

⁸⁰ 6B 196/2012

⁸¹ C-329/11; C-61/11 PPU

Rückkehr unter Verletzung eines Einreiseverbots erneut in die Schweiz eingereist ist⁸². Strafverfahren während eines Wegweisungsverfahrens auf der Grundlage anderer Straftatbestände bleiben von dieser Bestimmung ausgenommen.

2.2 Bestimmungen des Asylgesetzes

Art. 63 Abs. 1^{bis} und 2

Abs. 1^{bis}

Absatz 1^{bis} erster Satz stellt eine *lex specialis* zu Absatz 1 Buchstabe b i. V. m. Artikel 1 Buchstabe C Ziffer 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Flüchtlingskonvention, FK)⁸³ dar und verankert die (widerlegbare) gesetzliche Vermutung, dass sich Flüchtlinge, die in den Heimat- oder Herkunftsstaat reisen, freiwillig im Sinne von Artikel 1 Buchstabe C Ziffer 1 FK wieder unter den Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, gestellt haben. Folglich wird die Flüchtlingseigenschaft aberkannt, ausser wenn es der betroffenen Person gelingt, die gesetzliche Vermutung zu widerlegen.

Nach der Rechtsprechung des BVGer wird die Inanspruchnahme des heimatstaatlichen Schutzes nur angenommen, wenn kumulativ die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind (BVGE 2010/17):

- die Reise des Flüchtlings muss *freiwillig* geschehen, d.h. ohne äusseren Zwang;
- es ist die *Absicht* vorhanden, heimatlichen Schutz in Anspruch zu nehmen;
- der Heimat- oder Herkunftsstaat gewährt diesen Schutz *effektiv*.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt wird nach Praxis des BVGer die Flüchtlingseigenschaft aberkannt. Absatz 1^{bis} zweiter Satz knüpft an diese drei Voraussetzungen an. Die betroffene Person muss also, um die gesetzliche Vermutung zu widerlegen, alternativ darlegen:

- dass die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat aufgrund eines äusseren Zwangs erfolgte; ein solcher ist gemäss aktueller Rechtsprechung des BVGer beispielsweise dann gegeben, wenn eine Reise in den Heimatstaat unternommen wurde, um die schwer kranke Mutter zu besuchen.
- dass keine Absicht bestand, sich unter den Schutz des Heimat- oder Herkunftsstaates zu stellen und eine solche Unterschutzstellung auch nicht in Kauf genommen wurde; gemäss Praxis des BVGer lassen etwa Urlaubs- und Vergnügungsreisen auf eine Inkaufnahme einer Unterschutzstellung schliessen.
- dass ihr der Heimat- oder Herkunftsstaat keinen effektiven Schutz gewährt hat.

Weil die Vermutungsfolge sehr einschneidend ist (Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft) und weil in der Praxis mit grossen Beweisschwierigkeiten gerechnet werden muss (fehlende Verfügbarkeit von Beweisakten, Sachverhalt mit Auslandsbezug und Beweisführung über negative Tatsachen) werden in Absatz 1^{bis} zweiter Satz die Beweisanforderungen insofern reduziert, als ein *Wahrscheinlichkeitsbeweis* genügt (vgl. so bereits in Bezug auf den Nachweis der Flüchtlingseigenschaft Art. 7 Abs. 1 und 2 AsylG). Das bedeutet – im Gegensatz zum strikten Beweis («Nachweis») –, dass der Gegenbeweis dann gelingt, wenn die Behörde das Vorhandensein einer der erwähnten Voraussetzungen mit überwiegender Wahrscheinlichkeit für gegeben hält.

⁸² C-290-14 Celaj

⁸³ SR 0.142.30

Abs. 2

Absatz 2 wurde durch einen neuen Asylwiderrufsgrund ergänzt (Buchstabe b). Demnach wird das Asyl auch dann widerrufen, wenn das SEM feststellt, dass eine Person ohne Bewilligung gegen das in Anwendung von Artikel 59a Absatz 1 zweiter Satz E-AuG festgelegte Reiseverbot in Drittstaaten verstossen hat (vgl. Ziff. 1.2.6).

Art. 102f Videoüberwachung (neu)

Die Aufzeichnung und Verwendung von Video- und Tonaufnahmen, und insbesondere deren Aufbewahrung, ist im AsylG zu regeln (vgl. Ziff. 1.2.15 des vorliegenden erläuternden Berichts).

Aus Sicht des Datenschutzes fehlt eine formelle Gesetzesgrundlage zur Verwendung von Personendaten bei Video- und Tonaufzeichnungen (Videoüberwachung) in den vom SEM im Rahmen des Asylverfahrens geführten Gebäuden, einschliesslich der Empfangs- und Verfahrenszentren sowie der Bundeszentrenten. Bei der Platzierung der Videokameras wird die Privatsphäre sämtlicher Personen berücksichtigt. Ein Einsatz der Videokameras ist deshalb in Räumlichkeiten wie zum Beispiel Schlafräume, Nasszonen (Duschen, Waschräume, Toiletten usw.) strikt untersagt.

Die Videoüberwachung soll insbesondere die Sicherheit der Personen innerhalb und ausserhalb der vom SEM geführten Gebäude, namentlich der Asylsuchenden, der Mitarbeitenden des SEM, der für die Betreuung zuständigen Mitarbeitenden und des Sicherheitspersonals gewährleisten. Die personellen Ressourcen im Sicherheitsbereich erlauben es nicht, dieses Ziel optimal zu erfüllen. Die Videoüberwachung stellt somit ein notwendiges und angemessenes Mittel zur Erreichung dieses Ziels dar und entspricht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Zudem können im Fall einer Straftat einzig diese Aufzeichnungen als Beweismittel vor einer Strafverfolgungsbehörde dienen, sofern sie massgeblich sind. Aufgrund von Artikel 31 StGB (SR 311.0) hat das Opfer eines Antragsdeliktes ab dem Zeitpunkt des Bekanntwerdens des Täters drei Monate Zeit, um eine Anzeige einzureichen. Damit aus den Videoaufzeichnungen der grösstmögliche Nutzen gezogen werden kann, ist eine Speicherung der Daten für einen Zeitraum von mindestens vier Monaten zu definieren.

Der Personenkreis, der zur Sichtung der Aufzeichnungen berechtigt ist, setzt sich ausschliesslich aus den Sicherheitsverantwortlichen des SEM (Dienst Sicherheit und Betrieb) zusammen. Mit Sicherheitsaufgaben beauftragte Dritte (z. B. Securitas oder abacon) sind nicht berechtigt, darauf zuzugreifen. Ausserdem können im Rahmen einer administrativen Untersuchung innerhalb des SEM oder eines Strafverfahrens die zuständigen Vorgesetzten des Dienstes Sicherheit und Betrieb die Aufzeichnungen ansehen.

Eine Delegationsnorm an den Bundesrat ist vorgesehen, um die Modalitäten der Videoüberwachung zu regeln. Dabei werden insbesondere die vom SEM geführten Gebäude und die Teile dieser Gebäude, in denen die Videoüberwachung eingesetzt wird, bestimmt. Diese Delegationsnorm gibt dem Bundesrat auch die Kompetenz, die Modalitäten der Übermittlung von Personendaten an die Strafverfolgungsbehörden sowie die technischen Massnahmen, welche die Aufzeichnung und endgültige Vernichtung dieser Daten ermöglichen, festzulegen. Und schliesslich legt der Bundesrat fest, dass auf die Videoüberwachung aufmerksam gemacht werden muss.

2.3 Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

Das Projekt Adeyia hat zum Ziel, für den Rückkehrbereich (betrifft sowohl den Asyl- als auch den AuG-Bereich) eine IT-unterstützte Prozesssteuerung zu realisieren. Das Projekt eAsyl hat zum Ziel, als Unterstützung für die Abwicklung der Asylverfahren des SEM ein elektronisches Dossier inkl. Elemente der elektronischen Fallbearbeitung zur Verfügung zu stellen. Mitte 2014 konnte im Verfahrenszentrum Zürich (Testbetrieb) erfolgreich ein eDossier-System eingeführt werden, welches nun weiterentwickelt wird. Diese verschiedenen Projekte erfordern die Erfassung neuer digitaler Daten in ZEMIS und die Schaffung eines neuen Zugangs zu diesen Daten (vgl. Ziff. 1.2.15). Das BGIAA ist entsprechend anzupassen.

Art. 4 Abs. 1 Bst. e

Das Informationssystem ist mit einer zusätzlichen Kategorie von Personendaten aus dem Asylbereich zu ergänzen. Die heute im Rahmen von Asylverfahren erstellten Audiodaten (z. B. Sprachgutachten) sollen aus Effizienzgründen (schnelle Zugriffe, keine physischen Datenträger) künftig ebenfalls in ZEMIS für die Mitarbeitenden des SEM verfügbar sein.

Art. 7b Datenbearbeitung und Zugriff auf die biometrischen Daten im Asyl- und Ausländerbereich (neu)

Damit sämtliche betroffene Arbeitsprozesse in geeigneter Weise elektronisch unterstützt werden können, ist es nötig, dass gewisse biometrische Daten (Fotos und Fingerabdrücke) zwecks systembasierter Weiterverwendung in ZEMIS strukturiert abgelegt werden können. In folgenden Prozessen des Asyl- und Ausländerbereichs fällt ein Nutzen an:

- Bei der Bearbeitung der Dublin-Verfahren spielen biometrische Daten eine zentrale Rolle (Art. 7b Abs. 1 Bst. a E-BGIAA). So identifizieren die Dublin-Staaten Personen über Angaben aus den Datenbanken Eurodac/C-VIS oder über einen Abgleich der jeweiligen Fingerprints (10F-Fingerabdruckbogen) mit den nationalen Datenbanken. Dementsprechend übermitteln die Mitarbeitenden der zuständigen Abteilung im SEM den Dublin-Staaten bei sämtlichen Anfragen entweder das Ergebnis des Abgleichs mit Eurodac/C-VIS und/oder die jeweiligen Fingerabdruckbogen. Benötigen die Mitarbeitenden des SEM die Fingerprints, müssen sie diese zurzeit intern über eine Zwischenablage bestellen. Da die Bestellung und Lieferung der Fingerprints Zeit in Anspruch nimmt, würde die standardmässige Verfügbarkeit in einer Fachapplikation zur Beschleunigung der Fallbearbeitung beitragen. Dasselbe gilt für die Passfotos, welche zum Teil im Rahmen von Dublin-Verfahren und insbesondere für die Erstellung der Laissez-passer («Passierscheine») benötigt werden. Gegenwärtig müssen die Passfotos jeweils manuell eingescannt werden. Die heutige Situation ist insofern unbefriedigend, als die Passfotos in den Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ) bereits heute digital erfasst, jedoch – ausgehend von der aktuellen rechtlichen Lage – nach kurzer Zeit wieder gelöscht werden müssen.
- In einem Weg- oder Ausweisungsverfahren (betrifft sowohl den Asyl- als auch den Ausländerbereich) werden heute für die Papierbeschaffung Fotos und Fingerabdruckbogen verwendet. Dadurch ergibt sich eine Vereinfachung der Identifikation der jeweils betroffenen Personen, insbesondere jedoch wird die Ausstellung von Laissez-passer und/oder Rückübernahmegesuchen erleichtert. Bei diesen Tätigkeiten sind nebst den Mitarbeitenden des SEM (Art. 7b Abs. 1 Bst. a E-BGIAA) auch externe Stellen involviert wie die kantonalen Migrationsämter (Art. 7b Abs. 1 Bst. c E-BGIAA), die kantonalen Polizeien oder das Grenzwachtkorps (Art. 7b Abs. 2 Bst. b E-BGIAA). Die heutigen

Abläufe (Papieradministration bei den Fotos auf Papier, aufwändiger Austausch der Fingerabdruckbogen wie im Dublin-Verfahren) führen zu unnötigen Verzögerungen bei der Fallbearbeitung. Eine Integration der erwähnten Biometriedaten in ZEMIS würde hier dank dem Wegfall von Medienbrüchen eine Effizienzsteigerung bringen.

- In den Empfangs- und Verfahrenszentren werden Fotos und Fingerabdruckbogen heute für die Identifikation der Gesuchsteller und die Ausstellung von Laissez-passer für die Ausreisen oder die Transfers der Asylsuchenden von einem Zentrum in ein anderes oder in die Kantone verwendet. Hinsichtlich der Probleme bei der aktuellen Handhabung sowie der sich durch eine systembasierte Datenhaltung ergebenden Vorteile kommen die oben bereits erwähnten Punkte zum Tragen. Neben den Mitarbeitenden des SEM sollten die in den Bereichen Sicherheit, Rückkehrhilfe und Daktyloskopie tätigen externen Partner ebenfalls Zugriff auf die Fotos und Fingerabdruckbogen haben (Art. 7b Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b E-BGIAA).
- Für den Testbetrieb Zürich gelten die für die Bereiche Dublin und Rückkehr festgehaltenen Punkte. Darüber hinaus ist hier bereits ein elektronisches Dossier im Einsatz, jedoch müssen die Gesichtsbilder der Gesuchstellenden nach wie vor auf Papier vorgehalten werden. Dadurch ergibt sich eine unnötige Verlangsamung im Arbeitsprozess (Art. 7b Abs. 1 Bst. a E-BGIAA).

Für die Abteilungen des Asylverfahrens gelten die hinsichtlich der Fotografien bereits aufgeführten Punkte (Art. 7b Abs. 1 Bst. a E-BGIAA).

Art. 8a (neu)

Mit Artikel 8a E-BGIAA soll eine Bestimmung eingeführt werden, die es ermöglicht, klar anzugeben, welche Daten in ZEMIS automatisch in das Informationssystem für die Rückkehrunterstützung gemäss Artikel 109f E-AuG übermittelt werden.

2.4 Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung

Art. 50a Abs. 1 Bst. e Ziff. 8

Gemäss Artikel 97 Absatz 2 AuG sind den Ausländerbehörden der Kantone auf Verlangen die zur Anwendung des AuG notwendigen Daten und Informationen bekannt zu geben.

Gemäss AHVG dürfen die Sozialversicherungsbehörden den Migrationsbehörden Personendaten nur bekannt geben, wenn die betroffene Person schriftlich eingewilligt hat (Art. 50a Abs. 4 Bst. b AHVG). Nach herrschender Lehre⁸⁴ sind die in den Sozialversicherungsgesetzen enthaltenen Datenschutznormen massgebend. Artikel 50a AHVG ist somit eine spezielle Rechtsnorm von Artikel 97 Absatz 2 AuG. Deshalb haben die in den Sozialversicherungsgesetzen und insbesondere im AHVG enthaltenen Bestimmungen über die Datenübermittlung Vorrang vor der Anwendung von Artikel 97 Absatz 2 AuG. Zudem sind in der in Artikel 50a Absatz 1 Buchstabe e AHVG aufgeführten Liste der Stellen, denen im Einzelfall und auf schriftliches und begründetes Gesuch hin die Beschaffung der gewünschten Informationen ermöglicht wird, die kantonalen Migrationsbehörden und das SEM nicht erwähnt.

⁸⁴ Mund, Claudia, Kommentar zu Art. 97 AuG, in: Caroni/Gächter/Thurnherr (Hrsg.), Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Bern, 2010, Rz. 8–12 (insbesondere 12). Siehe auch das Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Professor an der Universität St. Gallen und an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften, Gutachten «Datenschutz und Datenaustausch in der ILZ», November 2012 /Überarbeitung Januar/Februar 2013, Seite 44, Rz. 183, (vom SECO beauftragte Studie). Siehe auch Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, BBl 2002 3709 (3823).

Zur Lösung dieses Problems ist das AHVG dahingehend zu ändern, dass die Migrationsbehörden Zugang zu den Daten betreffend die Auszahlung von AHV- und IV-Renten sowie Ergänzungsleistungen (EL) haben (vgl. Ziff. 1.2.16). In Bezug auf die Übermittlung von Daten betreffend die Auszahlung von EL verweist Artikel 26 des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (ELG)⁸⁵ auf Artikel 50a AHVG. Die Änderung des ELG, die im Rahmen der Vorlage zur Änderung des AuG zur Missbrauchsbekämpfung im Bereich des FZA vorgeschlagen wurde, sieht die Einführung eines neuen Artikels 26^{bis} ELG vor, der in Zukunft einen automatischen Datenaustausch ermöglichen soll. Diese Änderung dürfte jedoch nicht vor 2017 in Kraft treten.

Die Ergänzung zu Artikel 50a Absatz 1 Buchstabe e E-AHVG ermöglicht somit einen Datenaustausch bezüglich der Renten gemäss AHVG, IVG und ELG in Einzelfällen und auf schriftliches und begründetes Gesuch der zuständigen Migrationsbehörden (SEM und kantonale Behörden) hin.

2.5 Bestimmungen des Entsendegesetzes

Art. 2 Abs. 3

Artikel 2 Absatz 3 wird aufgehoben und durch den neuen Artikel 2a Absatz 2 ersetzt.

Art. 2a (neu)

Nach Absatz 1 müssen den entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die im Zusammenhang mit der Entsendung entstandenen Auslagen wie jene für Reise, Verpflegung und Unterkunft ersetzt werden.

Absatz 2 ersetzt den geltenden Artikel 2 Absatz 3 EntsG. Mit dieser Formulierung wird keine materielle Änderung in der Abgrenzung zwischen Lohnbestandteil und Auslagenersatz bewirkt. Absatz 2 besagt, dass der Auslagenersatz keinen Lohnbestandteil darstellt. Diese Abgrenzung auf Gesetzesesebene ist wichtig. Damit wird auch festgelegt, dass die übrigen Entsendeentschädigungen, welche nicht dem Ersatz der Auslagen dienen, als Lohnbestandteil gelten.

Um die Höhe der Mindestlöhne tatsächlich einzuhalten, wurde die Spesentragungspflicht bisher auf Artikel 2 Absatz 3 EntsG gestützt. Die Spesentragungspflicht wird nun explizit im Entsendegesetz verankert, um Unklarheiten in diesem Bereich aufzuheben. Zudem soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, die Spesentragungspflicht bei langfristigen Entsendungen in ihrer Dauer zu begrenzen (Ziff. 1.2.5). Die Regelungen der Spesentragungspflicht im AuG (Art. 22 Abs. 2 – 4 E-AuG) und im EntsG sind identisch und werden gleichzeitig auf Verordnungsstufe konkretisiert.

⁸⁵ SR 831.30

3 Auswirkungen

3.1 Wirtschaftliche Auswirkungen einer Befristung der Spesentragungspflicht

Die Befristung der Pflicht zur Übernahme der Auslagen von entsandten Mitarbeitenden, die von den Arbeitgebern zusätzlich zu den Lohnkosten zu bezahlen sind (Art. 22 Abs. 2–4 E-AuG), könnte wirtschaftliche Auswirkungen haben.

Entsendungen von Mitarbeitenden im Rahmen von internationalen Einsätzen können für die Arbeitgeber und Unternehmen erhebliche Investitionen bedeuten. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Entsendung zu definieren gestaltet sich als sehr komplex. Analysen der Wirtschaftsprüfer ergeben auch keine eindeutigen Ergebnisse. Wenn Unternehmen in Entsendungen «investieren», dann beinhaltet das Kosten, aber auch Überlegungen wie eine langfristige Mitarbeiterbindung oder Know-how-Erweiterungen. Gemäss einer Studie von PriceWaterhouseCoopers (PWC)⁸⁶ erhalten Entsandte (Expatriates) eindeutig eine höhere Vergütung als Mitarbeitende in vergleichbaren Funktionen, die nicht ins Ausland entsandt werden. Die Entsendezulagen steigen gemäss dieser Studie je länger die Einsatzdauer ist.

Als Entsendezulagen gelten Bonuszahlungen, Gewinnbeteiligungen, Sozialversicherungsbeiträge sowie umfassende Beiträge des Arbeitgebers an Pensionspläne, Gesundheitsvorsorge, Arbeitsunfähigkeit und Lebensversicherungen. Die Übernahme der Kosten wie für Kost, Logis und Reise hingegen fällt nicht unter die Entsendezulage. Die Entschädigung dieser Auslagen ist zusätzlich zum orts- und branchenüblichen Lohn geschuldet und wird im Bewilligungsverfahren überprüft. Durch die Befristung der Spesentragungspflicht findet eine wirtschaftliche Angleichung der Löhne von inländischen Arbeitnehmern und langfristig Entsandten aus dem Ausland statt, was auf der Arbeitnehmerseite ein verändertes Konsumverhalten durch die selbstständige Übernahme der Auslagen im Zusammenhang mit ihrer Entsendung bewirken könnte. Auf der Arbeitgeberseite können global tätige Unternehmen bei langfristigen Entsendungen bestimmte Personalkosten einsparen, wobei der orts- und branchenübliche Lohn gemäss Artikel 22 Absatz 1 AuG weiterhin garantiert wird.

Mit der Befristung der Spesentragungspflicht wird verhindert, dass internationale Unternehmen ihre Projekte aus Kostengründen im Ausland anstatt in der Schweiz realisieren. Auch die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen wird durch die Befristung der Spesentragungspflicht gesteigert, was ebenfalls dem Wirtschaftsstandort Schweiz zugutekommt. Da Expatriates während der Dauer ihrer Entsendung den Sozialversicherungs- und Steuerpflichten im Herkunftsland unterstellt bleiben, hat die neue Regelung keine finanziellen Auswirkungen auf die Sozialversicherungen und Steuern in der Schweiz. Insgesamt betrachtet dürfte der wirtschaftliche Nutzen einer Befristung der Spesentragungspflicht die Auswirkungen der Mindereinnahmen von langfristigen Entsandten deutlich überwiegen.

3.2 Finanzielle Auswirkungen

Der vorliegende Entwurf hat geringe finanzielle Auswirkungen, da die entsprechenden Kosten im Wesentlichen bereits im Budget und in der Finanzplanung eingestellt sind.

Die wichtigsten finanziellen Auswirkungen werden nachfolgend erläutert.

⁸⁶ «Der Mehrwert internationaler Mitarbeiterinsätze», 2007 auf https://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_tls/pwc_mehrwert_int_mitarbeiterinsaeetze_d.pdf (Stand 11.09.2015).

3.2.1 Neuer Zugang zu den Visa-Informationssystemen zum ISR sowie auf das API-System

Die Gemeinden müssen die Kosten im Zusammenhang mit der Datenanbindung ihrer Polizeibehörden an die beiden Visa-Informationssysteme selber tragen. Die Kosten hängen von der gewählten Art der Anbindung ab. Sie gehen nicht zu Lasten des Bundes. Der Bund muss lediglich die neuen Berechtigten in der Benutzerverwaltung der beiden Systeme erfassen.

Der neue Zugang des SIRENE-Büros zum System ISR dürfte keine Kosten mit sich bringen, da die bestehende Infrastruktur eine einfache Installation des Systems erlaubt.

Die elektronische Übermittlung von API-Daten an den NDB hat keine finanziellen Auswirkungen. Der neue Zugriff von fedpol auf das API-System hat geringe finanzielle Auswirkungen. Im Falle einer deutlichen Ausweitung der Meldepflicht ist allerdings mit personellem Mehraufwand zu rechnen. Bei bis zu fünf neuen Abflugorten kann das SEM den Zusatzaufwand intern absorbieren. Danach wäre pro 20 zusätzliche Abflugorte eine Vollzeitstelle erforderlich. Eine grössere Ausdehnung der Meldepflicht ist jedoch derzeit nicht vorgesehen.

3.2.2 Erweiterung der Zielgruppe der Rückkehrhilfe

Anfang August 2015 stammten von insgesamt 31'967 vorläufig aufgenommenen Personen nur 1400 aus dem Ausländerbereich. Davon stammen 947 Personen aus Syrien, die aber bereits heute gestützt auf die Bestimmung von Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe a AuG aufgrund des Kriegs Rückkehrhilfe beantragen können. Pro Jahr wird im Ausländerbereich in etwa zwei Fällen vom SEM die vorläufige Aufnahme aufgehoben; im Zeitraum von 2005 bis 2013 sind durchschnittlich vier Personen pro Jahr freiwillig ausgereist.

Die voraussichtliche Anzahl der Personen, die im Ausländerbereich künftig zusätzlich von Rückkehrhilfe profitieren können (weil ihre vorläufige Aufnahme durch die Behörde aufgehoben wurde oder sie freiwillig die Schweiz verlassen), dürfte sich aufgrund des neu zu setzenden Anreizes zur Ausreise bei einer konservativen Schätzung entsprechend im tiefen zweistelligen Bereich pro Jahr bewegen. Dies kann im Rahmen der in Budget und Finanzplanung eingestellten Mittel bewältigt werden.

Die gleiche Feststellung gilt für die Gewährung von Rückkehrhilfe an Opfer von Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution (vgl. Ziff. 1.2.3). Die Anzahl Personen, die in den Genuss der Rückkehrhilfe kommen werden, bleibt mehr oder weniger stabil gegenüber der Anzahl Personen, die zurzeit Rückkehrhilfe erhalten.

3.2.3 Informationssystem für die Rückkehrunterstützung (Projekt Adeyia)

Das neue System wird etappenweise realisiert. Die Gesamtkosten werden auf 4,7 Millionen Franken geschätzt. Für die erste Etappe ist die Finanzierung über 2,7 Millionen Franken (ohne internen Personalaufwand) bereits im Informatikbudget 2016 und in der Finanzplanung 2017 SEM für die Entwicklung neuer Applikationen vorgesehen.

Für die Benutzer entstehen praktisch keine Kosten, da die meisten von ihnen bereits über eine Datenanbindung zum gesicherten Portal des EJPD (SSO-Portal) verfügen. Lediglich einige Rückkehrberatungsstellen verfügen noch nicht über diese Infrastruktur. Was die künftigen Zentren des Bundes betrifft, so wird diese Infrastruktur auf Kosten des Bundes bzw. des SEM installiert. Die Kantone übernehmen diese Kosten selber, insbesondere wenn die Aufgaben der Rückkehrberatung an Dritte übertragen werden.

3.2.4 Einführung von besonders schützenswerten digitalisierten Daten in ZEMIS

Die Realisierung der Funktionalitäten für die Speicherung der Sprachgutachten, der Fingerabdrücke und der Gesichtsbilder ist im Budget und in der Finanzplanung des SEM eingestellt

(Projekte Adeyia (Rückkehr) und eAsyl (Asyl)). Das Projekt e-Asyl bringt Kosten von 3,1 Millionen Franken mit sich. Für die Phase 2015–2017 belaufen sich die Gesamtkosten auf rund 2 Millionen Franken, die im Budget 2016 und in der Finanzplanung 2017 eingestellt sind. Die Kosten des Projekts Adeyia sind unter Ziffer 3.2.3 erwähnt. Die Kantone beteiligen sich im ausländerrechtlichen Bereich an den Projektkosten über die Abgaben, die für die Informatikentwicklungen des Systems ZEMIS erhoben werden.

3.2.5 Qualität der Integrationsmassnahmen

Gestützt auf Artikel 55 AuG und Artikel 13 VIntA kann das SEM Projekte und Programme von nationaler Bedeutung unterstützen. Zu diesen zählen Massnahmen zur Qualitätssicherung, die dazu dienen, die Wirksamkeit der Integrationsförderung zu erhöhen. Eines dieser Vorhaben ist das Projekt « fide – Französisch, Italienisch, Deutsch in der Schweiz – lernen, lehren, beurteilen », das bereits läuft und mit den ordentlichen Mitteln der Integrationsförderung finanziert wird. Durch die Umsetzung von fide erfüllt das SEM die künftigen Vorgaben der Artikel 6 und 7 WeBiG. Der neue Artikel 57a AuG hat daher keine finanziellen oder personellen Auswirkungen.

3.2.6 Massnahmen, um die Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat zu erhöhen

Die Regelungen zur Beschränkung der territorialen Gültigkeit von Reiseausweisen für Flüchtlinge haben bei entsprechender Anwendung der vorgeschlagenen Bestimmungen geringe und zeitlich befristete personelle Auswirkungen auf den Bund, indem entsprechende Reiseverbote den betroffenen Personen zur Kenntnis gebracht werden müssten. Zudem müssten allfällige Gesuche von Reisen in Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats geprüft werden. Dies könnte je nach Umsetzung zu einem personellen Mehraufwand von einigen Stellen führen.

Die Verankerung einer gesetzlichen Vermutung bezüglich freiwilliger Unterschutzstellung bei einer unerlaubten Reise von anerkannten Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat hat keinen finanziellen oder personellen Mehraufwand zur Folge. Allfällige Einsparungen beispielsweise bei den Sozialhilfekosten aufgrund einer vermehrten Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft bei solchen Reisen können zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffert werden.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Der vorliegende Entwurf ist nicht formell in der Legislaturplanung 2015–2019⁸⁷ angekündigt. Er lässt sich jedoch in das Ziel 13 integrieren: Die Schweiz steuert die Migration und nutzt deren wirtschaftliches und soziales Potenzial. Darüber hinaus hat er sich zum Ziel gesetzt, dass die Schweiz für Sicherheit sorgt und als verlässliche Partnerin in der Welt agiert. Sie will Gewalt, Kriminalität und Terrorismus vorbeugen und wirksam bekämpfen (Ziel 14). Der Zugriff auf die API-Daten durch fedpol sowie die Möglichkeit, die Meldepflicht auch auf neue Abflugorte auszudehnen, welche zur Verhinderung und Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten und international tätigen Verbrechens bedeutsam sind, trägt diesem Ziel Rechnung.

⁸⁷ Botschaft über die Legislaturplanung 2015–2019 vom 27. Januar 2016, BBl **2012** 1105

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Gesetzesmässigkeit

Der Vorentwurf zur Änderung des AuG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt und Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern). Er ist mit der Verfassung vereinbar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen

Die vorliegenden Änderungen sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Verschiedene Anpassungen stützen sich auf Urteile des EGMR.

Die Grundzüge der Vorlage sind insbesondere darauf ausgerichtet, Opfer im Bereich der Prostitution besser zu schützen, die Qualität der Integrationsmassnahmen zu verstärken und die Haftmassnahmen bei illegal anwesenden Personen einzuschränken. Diese Massnahmen sind mit der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK⁸⁸), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II⁸⁹) und den anderen internationalen Verpflichtungen der Schweiz in diesem Bereich vereinbar.

Auch die Ausdehnung des Reiseverbots für alle Flüchtlinge aus demselben Staat neben dem Heimat- oder Herkunftsstaat auf weitere Staaten ist mit den internationalen Verpflichtungen und insbesondere mit der FK vereinbar. Gemäss FK sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Flüchtlingen, die sich rechtmässig auf ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise auszustellen, die ihnen Reisen ausserhalb dieses Gebietes gestatten (Art. 28 Ziff. 1 FK). Ein Reiseausweis ist dabei, ausser in besonderen oder aussergewöhnlichen Fällen, für möglichst viele Staaten auszustellen (vgl. Paragraph 4 des Anhangs zur FK). Die vorgeschlagene Änderung schränkt dieses Recht zur Erlangung eines Reiseausweises für Flüchtlinge nicht ein, sondern erlaubt es lediglich, wie im Anhang der FK unter Paragraph 4 vorgesehen, die territoriale Gültigkeit eines Reiseausweises in besonderen oder aussergewöhnlichen Fällen einzuschränken. Eine besondere Situation ist bei einem begründeten Verdacht, dass das Reiseverbot für den Heimat- oder Herkunftsstaat missachtet werden soll, gegeben. Denn es würde dem Sinn und Zweck der Anerkennung einer Person als Flüchtling widersprechen, wenn eine Person, die aufgrund einer begründeten Furcht vor Verfolgung in ihrem Heimat- oder Herkunftsstaat als Flüchtling anerkannt wurde, in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat reisen könnte.⁹⁰ Mittels der Möglichkeit, das bereits heute bestehende Reiseverbot für Flüchtlinge in den Heimat- oder Herkunftsstaat auf weitere Staaten auszudehnen, soll die Durchsetzbarkeit dieses Reiseverbots in den Heimat- oder Herkunftsstaat erhöht werden. Im Hinblick auf die Verhältnismässigkeit soll sich die Ausdehnung des Reiseverbots lediglich auf einzelne Staaten beziehen und bei Vorliegen wichtiger Gründe können in Einzelfällen Reisen trotz eines generellen Reiseverbots bewilligt werden.

Mit der Nutzung von API-Daten zur Bekämpfung von dschihadistisch motivierten Reisenden würde die Schweiz auch der bindenden Resolution 2178 (2014) des UN-Sicherheitsrates entsprechen.

5.3 Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorliegenden Änderungen stehen im Einklang mit dem Recht der Europäischen Union. Mit

⁸⁸ SR 0.101

⁸⁹ SR 0.103.2

⁹⁰ Der Reiseausweis für Flüchtlinge enthält einen besonderen Vermerk, wonach der Ausweis nicht gültig ist für das Land, aus dem die Inhaberin oder der Inhaber geflüchtet ist.

der Vorlage sollen in erster Linie verschiedene Bestimmungen angepasst werden, um einigen kritisierten Punkten im Rahmen der Schengen-Evaluation der Schweiz betreffend die Rückführungsrichtlinie Rechnung zu tragen. Insbesondere soll die Rückführungsrichtlinie bestmöglich umgesetzt werden – aber auch der Schengener Grenzkodex. Die Empfehlungen im Rückkehr-Handbuch werden ebenfalls berücksichtigt. Die Nutzung von API-Daten in der Schweiz erfolgt ebenfalls in Umsetzung einer Schengen-relevanten Richtlinie, der Richtlinie 2004/82/EG⁹¹. Diese lässt die Verwendung von API-Daten im Zusammenhang mit der Strafverfolgung zu, wenn dies entsprechend der nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist und den Datenschutzbestimmungen der ebenfalls Schengen und Dublin-relevanten Datenschutzrichtlinie 95/46/EG⁹² entspricht. Dies ist der Fall.

Ausserdem wird die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG auch in Bezug auf die neuen Bestimmungen betreffend die Datenbanken vollumfänglich eingehalten.

Die vorgeschlagenen Anpassungen entsprechen somit insbesondere auch dem Schengen/Dublin-Bestand und deren Weiterentwicklungen.

⁹¹ Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, ABl. L 261 vom 06.05.2004, S. 24.

⁹² ABl. EG L 281 vom 23.11.1995, S. 31–50.