



Erläuternder Bericht

zur Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem (SIS)
«Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands»

und Eingabe der Landesverweisungen im ZEMIS
und Erstellung einer erweiterten Statistik im Rückkehrbereich

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum SIS (Vorlage 1).....	4
2.1	Grundzüge der Vorlage.....	4
2.1.1	Ausgangslage.....	4
2.1.2	Verhandlungsverlauf	5
2.1.3	Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands.....	6
2.1.4	Überblick über die Verbesserungen durch das «Reformpaket SIS II».....	7
2.2	Inhalt der EU-Verordnungen	8
2.2.1	Übersicht	8
2.2.2	Gemeinsame Bestimmungen in Bezug auf die Einrichtung und den Betrieb des Systems.....	9
2.2.3	Inhalt der Verordnung «SIS Polizei»	11
2.2.4	Inhalt der Verordnung «SIS Grenze»	17
2.2.5	Inhalt der Verordnung «SIS Rückkehr»	22
2.2.6	Inkraftsetzung der SIS-Verordnungen	28
2.3	Rechtliche und technische Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr»	29
2.3.1	Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie	29
2.3.2	Praktische Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr»	31
2.4	Rechtlicher Umsetzungsbedarf	31
2.4.1	Verordnung «SIS Polizei».....	31
2.4.2	Verordnung «SIS Grenze»	33
2.4.3	Verordnung «SIS Rückkehr»	35
3	Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (Vorlage 2)	37
3.1	Bestehendes System zur Eingabe von Landesverweisungen in den verschiedenen Informationssystemen.....	37
3.2	Notwendigkeit und Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen	38
4	Erläuterungen zu einzelnen Artikeln.....	40
4.1	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, 2018/1861 und 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)	40
4.1.1	Ausländer- und Integrationsgesetz.....	40
4.1.2	Asylgesetz	44
4.1.3	Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich	44
4.1.4	Schweizerisches Strafgesetzbuch.....	45
4.1.5	Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes.....	46
4.2	Eingabe von Landesverweisungen im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik zu den Rückkehrentscheidungen	55
4.2.1	Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich	55
4.2.1	Änderung des neuen Strafregistergesetzes VOSTRA (Anhang).....	57
5	Auswirkungen.....	59
5.1	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund.....	59
5.1.1	Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS)	

(Verordnungen [EU] 2018/1862, 2018/1861 und 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)	59
5.1.2 Eingabe von Landesverweisungen im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik zu den Rückkehrentscheidungen	61
5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden	61
5.2.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Reformpakets zum Schengener Informationssystem SIS	61
5.2.2 Anpassung des BGIAA und des StReG	62
6 Verhältnis zur Legislaturplanung	63
6.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Reformpakets zum SIS	63
6.2 Eingabe von Landesverweisungen im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik zu den Rückkehrentscheidungen	63
7 Rechtliche Aspekte	63
7.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Reformpakets zum SIS	63
7.1.1 Verfassungsmässigkeit	63
7.1.2 Erlassform	64
7.1.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	64
7.2 Verfassungsmässigkeit der Änderungen des BGIAA und des StReG	64

1 Einleitung

Der erläuternde Bericht umfasst zwei Vorlagen. Die erste Vorlage betrifft die Umsetzung des Reformpakets zum Schengener Informationssystem SIS (vgl. Ziff. 2).

Die zweite Vorlage betrifft eine Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA)¹. Dieses Gesetz wird angepasst, um die Eingabe von Landesverweisungen im Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (ZEMIS) sicherzustellen und eine vollständige Statistik zur Rückkehr sowohl von Europäerinnen und Europäern als auch von Drittstaatsangehörigen zu gewährleisten (vgl. Ziff. 3).

2 Übernahme und Umsetzung des Reformpakets zum SIS (Vorlage 1)

2.1 Grundzüge der Vorlage

2.1.1 Ausgangslage

Im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens (SAA)² hat sich die Schweiz grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 SAA). Die Übernahme eines neuen Rechtsakts erfolgt dabei im Rahmen eines besonderen Verfahrens, das die Notifikation der Weiterentwicklung durch die zuständigen EU-Organe und die Übermittlung einer Antwortnote seitens der Schweiz umfasst.

Am 28. November 2018 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union ein Reformpaket von drei Verordnungen, das die sachliche und technische Weiterentwicklung des Schengener Informationssystems (SIS II)³ zum Ziel hat. Mit diesem Reformpaket werden die bisherigen Rechtsgrundlagen zum SIS II während einer Übergangszeit stufenweise abgeändert und ergänzt, um schliesslich ab dem von der Europäischen Kommission festgelegten Zeitpunkt der Inbetriebnahme des neuen Systems vollständig ersetzt zu werden. Neu basiert das SIS II im Anschluss auf drei Verordnungen, die den Betrieb und die Nutzung des Systems in jeweils unterschiedlichen Bereichen regeln:

- Die Verordnung (EU) 2018/1862⁴ betrifft den Bereich der «polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen» (nachfolgend Verordnung «SIS Polizei»).
- Die Verordnung (EU) 2018/1861⁵ regelt die Nutzung des Systems für die Zwecke der «Grenzkontrollen» (nachfolgend Verordnung «SIS Grenze»).

¹ SR 142.51

² SR 0.362.31

³ SIS II ist die zweite Generation des Schengener Informationssystems (SIS), das nun weiterentwickelt werden soll.

⁴ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.

⁵ Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14.

- Die Verordnung (EU) 2018/1860⁶ bildet die Grundlage zur Verwendung des SIS II im Hinblick auf die «Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger» (nachfolgend Verordnung «SIS Rückkehr»).

Das SIS II ist ein elektronisches Personen- und Sachfahndungssystem, das durch die Schengen-Staaten gemeinsam betrieben wird. Es enthält Informationen über polizeilich und justiziell gesuchte, mit einem Einreiseverbot belegte oder vermisste Personen – insbesondere Kinder – sowie über gestohlene Gegenstände (z. B. Autos und Waffen). Das SIS II ist das erfolgreichste Instrument zur wirksamen Zusammenarbeit zwischen Migrations-, Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in der EU und den assoziierten Schengen-Staaten und leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus. Das SIS II wird auch in der Schweiz rege genutzt: 300 000–350 000 Schweizer Abfragen erfolgen pro Tag. Seit der Einführung des Systems im Jahr 2008 haben sich die täglichen Treffer auf Sach- oder Personenfahndungen aus der Schweiz oder aus dem Ausland aufgrund der zahlreichen Abfragen nahezu verdoppelt. Zudem erhöhte sich der Schriftverkehr im Zusammenhang mit Treffern seit 2008 um ein Drittel. Die nationale Kontaktstelle SIRENE Schweiz⁷ im fedpol ist für alle Fahndungen via SIS II, für den nationalen und internationalen Informationsaustausch in Bezug auf SIS-Daten und die rasche Trefferbearbeitung zuständig.

Die vorgeschlagenen Neuerungen sollen die nationalen Verfahren zur Nutzung des SIS II harmonisieren, insbesondere im Hinblick auf Straftaten mit Terrorismusbezug sowie die Entführung/Entziehung von Kindern durch einen Elternteil. Darüber hinaus soll beispielsweise die Möglichkeit geschaffen werden, neben neuen Sachfahndungskategorien auch weitere biometrische Daten zur Identifikation (DNA bei Vermissten, Handabdrücke, Tatortspuren unbekannter Tatverdächtiger) im SIS II speichern zu können. Sobald die Technologie dahingehend entwickelt ist, dass das Gesichtsbild mit dem Foto des Ausweises abgeglichen werden kann, soll man diese Möglichkeit an den Schengen-Aussengrenzen an automatisierten Gates bei der Ein-/Ausreise nutzen dürfen. Einreiseverbote und Rückkehrentscheide müssen zwingend im System eingetragen werden. Ausserdem soll die Agentur der Europäischen Grenz- und Küstenwache (Frontex) eine technische Schnittstelle für den SIS-Zugang erhalten, um auf die in das SIS II eingegebenen Daten zugreifen und diese abfragen zu können. Europol soll mit zusätzlichen Rechten für den Zugriff auf die in das SIS II eingegebenen Daten und die Abfrage dieser Daten im Rahmen des Europol-Mandats ausgestattet werden.

Die drei vorliegenden Verordnungen wurden im Nachgang an die terroristischen Attacken im Schengen-Raum und die gesteigerten Herausforderungen im Migrationsbereich erarbeitet. Sie sollen die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter verbessern und die innere Sicherheit erhöhen.

Die drei EU-Verordnungen wurden der Schweiz am 20. November 2018 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands notifiziert. Der Bundesrat hat die Notenaustausche zur Übernahme der Verordnungen am 19. Dezember 2018 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen.

2.1.2 Verhandlungsverlauf

Am 23. Dezember 2016 stellte die Europäische Kommission die drei Verordnungsvorschläge zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum SIS II vor, welche die Nutzung des SIS II für die Grenzverwaltung, für die Polizeikooperation und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und für die Rückführung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen behandeln.

Die Diskussionen in der Ratsarbeitsgruppe «Schengen Matters (Acquis)» dauerten von Januar bis Oktober 2017. Besonders intensive Diskussionen fanden in der Ratsarbeitsgruppe zu den folgenden Themen statt: die Ermittlungsanfrage, Bestimmungen zur nationalen Kopie, die Qualität von

⁶ Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABI. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.

⁷ SIRENE steht für Supplementary Information Request at the National Entry.

Tatortspuren, das Konsultationsverfahren bei Einreisesperren, Reaktions- und Löschfristen, die Vereinbarkeit mit dem Datenschutz und die Vereinbarkeit mit dem Zukunftsprojekt über die Interoperabilität von EU-IT-Systemen. Die Schweiz nahm im Rahmen ihres Mitspracherechts an den Beratungen aktiv teil.

Nach der Verabschiedung des Verhandlungsmandats vom LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments am 6. November 2017 definierte der COREPER zwei Tage später die Verhandlungsrichtlinien für den Trilog mit dem Europäischen Parlament, welcher anschliessend von November 2017 bis Juni 2018 sieben Mal stattfand. Im Rahmen des letzten Trilogs am 12. Juni 2018 konnte ein Kompromiss gefunden werden. Die drei Verordnungstexte wurden am 19. Juni 2018 sowohl vom COREPER als auch tags darauf vom LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments gutgeheissen. Der erzielte Kompromiss wurde vom Europäischen Parlament (Plenum) am 24. Oktober 2018 und vom Ministerrat am 19. November 2018 gebilligt. Die formelle Verabschiedung der Verordnungen folgte am 28. November 2018 (mittels Unterzeichnung des Rechtsakts durch die Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rates der EU). Die Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands wurden der Schweiz am 20. November 2018 notifiziert.

2.1.3 Verfahren zur Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands

Gestützt auf Artikel 2 Absatz 3 SAA hat sich die Schweiz grundsätzlich verpflichtet, alle Rechtsakte, welche die EU seit der Unterzeichnung des SAA am 26. Oktober 2004 als Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands erlassen hat, zu übernehmen und soweit erforderlich in das Schweizer Recht umzusetzen.

Artikel 7 SAA sieht ein spezielles Verfahren für die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vor. Zunächst notifiziert die EU der Schweiz «unverzüglich» die Annahme eines Rechtsakts, der eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Danach verfügt der Bundesrat über eine Frist von dreissig Tagen, um dem zuständigen Organ der EU (Rat der EU oder Kommission) mitzuteilen, ob und gegebenenfalls innert welcher Frist die Schweiz die Weiterentwicklung übernimmt. Die dreissigtägige Frist beginnt mit der Annahme des Rechtsakts durch die EU zu laufen (Art. 7 Abs. 2 Bst. a SAA).

Soweit die zu übernehmende Weiterentwicklung rechtlich verbindlicher Natur ist, bilden die Notifizierung durch die EU und die Antwortnote der Schweiz einen Notenaustausch, der aus Sicht der Schweiz einen völkerrechtlichen Vertrag darstellt. Im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben muss dieser Vertrag entweder vom Bundesrat oder vom Parlament und, im Fall eines Referendums, vom Volk genehmigt werden.

Die zur Übernahme anstehenden drei EU-Verordnungen sind rechtsverbindlich. Die Übernahme der vorliegenden EU-Verordnungen muss deshalb mittels Abschlusses eines Notenaustauschs erfolgen.

Vorliegend ist die Bundesversammlung für die Genehmigung der Notenaustausche zuständig (vgl. Ziff. 7.1). Entsprechend muss die Schweiz der EU in ihren Antwortnoten mitteilen, dass die betreffende Weiterentwicklung für sie erst «nach Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Voraussetzungen» rechtsverbindlich werden kann (Art. 7 Abs. 2 Bst. b SAA). Ab der Notifizierung der Rechtsakte durch die EU verfügt die Schweiz für die Übernahme und Umsetzung der Weiterentwicklungen über eine Frist von maximal zwei Jahren. Innerhalb dieser Frist muss auch eine allfällige Referendumsabstimmung stattfinden.

Sobald das innerstaatliche Verfahren abgeschlossen ist und alle verfassungsrechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnungen erfüllt sind, unterrichtet die Schweiz den Rat und die Kommission unverzüglich in schriftlicher Form hierüber.

Wird kein Referendum gegen die Übernahme und Umsetzung der EU-Verordnungen ergriffen, erfolgt diese Mitteilung, die der Ratifizierung der Notenaustausche gleichkommt, unverzüglich nach Ablauf der Referendumsfrist.

Ausgehend vom Datum der Notifikation durch die EU (20. November 2018) endet die Frist für die Übernahme und Umsetzung der Verordnungen somit am 20. November 2020. Diese Frist wird jedoch pragmatisch verlängert, sofern der EU-Zeitplan einen späteren Umsetzungszeitpunkt vorsieht.

Eine allfällige Nichtübernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands würde im äussersten Fall die Beendigung der Zusammenarbeit von Schengen insgesamt, und demzufolge auch von Dublin, nach sich ziehen (Art. 7 Abs. 4 SAA i. V. m. Art. 14 Abs. 2 DAA⁸)⁹.

2.1.4 Überblick über die Verbesserungen durch das «Reformpaket SIS II»

Die Weiterentwicklung des SIS II bringt punktuelle Verbesserungen und neue Ausschreibungs- und Zugriffsmöglichkeiten für die Schweizer Behörden. Hervorzuheben sind insbesondere folgende Punkte:

- Die Einführung der 12-Stundenfrist zum Austausch von Zusatzinformationen über die SIRENE sollte die Zusammenarbeit zwischen den SIRENE-Büros weiter beschleunigen und zu einer schnelleren Bearbeitung von Treffern beitragen. Die ausschreibenden Schweizer Behörden erhalten somit schneller die gewünschten Informationen und können die zu treffenden Massnahmen schneller einleiten. Dies bedingt allerdings auch für die Schweiz, dass das SIRENE-Büro entsprechende Kapazitäten erhält, um den Austausch der notwendigen Informationen innert dieser Frist sicherzustellen.
- Die zwingende Ausschreibung von Personen im Zusammenhang mit Terrorismus führt zu einer lückenloseren Fahndung nach solchen Personen, was die innere Sicherheit in allen Schengen-Staaten verbessert.
- Kinder und Jugendliche können nach geltendem Recht präventiv im nationalen Fahndungssystem (RIPOL) ausgeschrieben werden, wenn die Gefahr einer Entführung durch einen Elternteil besteht. Die Anordnung erfolgt durch die zuständige Kinderschutzbehörde. Die Ausschreibung ermöglicht die Anhaltung des Kindes an der Grenze und die Abklärung der genaueren Umstände der Reise. Das Reformpaket SIS II ermöglicht neu, Kinder und Jugendliche europaweit präventiv zur Anhaltung auszuschreiben, um sie vor einer unerlaubten Verbringung in ein Drittland zu schützen.
- Die Speicherung eines Fingerabdrucks im SIS II, der am Tatort einer schweren oder terroristischen Straftat sichergestellt worden ist, ergänzt das bestehende und zukünftige Dispositiv in der Schweiz. Die Speicherung eines solchen Fingerabdrucks im SIS II wird als letzte Möglichkeit nur dann erlaubt sein, wenn der Abgleich der nationalen und internationalen Datenbanken (Prüm, Eurodac) negativ verlaufen ist. Sollte der mutmassliche Täter irgendwo in Europa in einer Polizei- oder Grenzkontrolle mittels seiner Fingerabdrücke kontrolliert werden, kann das SIS II dazu beitragen, die bislang unbekannte Täterschaft zu ermitteln.
- Die Ausschreibung aller Einreiseverbote (in Zusammenhang mit der Rückführungsrichtlinie oder zu Sicherheitszwecken) ist neu zwingend vorgeschrieben.
- Die neue Ausschreibung zur Rückkehr im SIS II wird dazu führen, dass Rückkehrentscheide sowohl des SEM als auch der Kantone Schengen-weit sichtbar sind. Der Vollzug dieser Rückkehrentscheide wird entsprechend verbessert. Sobald ein Rückkehrentscheid vollzogen wird, muss die entsprechende Ausschreibung im SIS II gelöscht werden. Die Person wird

⁸ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags; SR **0.142.392.68**.

⁹ Vgl. zum Ganzen Botschaft «Bilaterale II», BBl **2004** 5965, Ziff. 2.6.7.5

dann in der Regel unmittelbar mit einem Einreiseverbot belegt, das ebenfalls im SIS II ausgeschrieben wird.

2.2 Inhalt der EU-Verordnungen

2.2.1 Übersicht

Das Schengener Informationssystem (SIS II) ermöglicht eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Migrations-, Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in der EU und den assoziierten Schengen-Staaten. Deren zuständige Behörden können im SIS Daten über gesuchte Personen, Personen, die unter Umständen nicht berechtigt sind, in die EU einzureisen oder sich dort aufzuhalten, vermisste Personen – insbesondere Kinder – und Gegenstände, die möglicherweise gestohlen oder unterschlagen wurden bzw. abhandengekommen sind, eingeben und abfragen.

Bisher basierte das SIS II im Wesentlichen auf der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006¹⁰ (Kfz-Verordnung SIS II), dem Beschluss 2007/533/JI¹¹ (Beschluss SIS II) sowie der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006¹² (Verordnung SIS II). Diese Rechtsgrundlagen werden durch drei EU-Verordnungen abgelöst, welche die Nutzung des SIS II weiter verbessern und ausweiten sollen:

- Mit der Verordnung (EU) 2018/1862 (Verordnung «SIS Polizei») werden neue Ausschreibungskategorien geschaffen; wird die Speicherung personenbezogener Daten erweitert; werden Warnhinweise ausgeweitet; wird technisch die Möglichkeit geschaffen, Ausschreibungen temporär unsichtbar zu machen; werden die Schutzmassnahmen Vermisster verstärkt; werden neue Zugriffe von Institutionen geschaffen und erweiterte Abfragemöglichkeiten vorgesehen.
- Mit der Verordnung (EU) 2018/1861 (Verordnung «SIS Grenze») werden die Datenkategorien bei der Eingabe einer Ausschreibung eines Einreiseverbots präzisiert; die geltende Verordnung «SIS II» sieht bereits die Eingabe von Personen im SIS II zur Einreiseverweigerung vor. Die neue Verordnung «Grenze» bringt einige Neuerungen in Bezug auf die Eingabe der von fedpol oder vom SEM verfügbaren Einreiseverbote im SIS II mit sich. Die EU-Verordnung sieht zudem neue Zugriffe von Institutionen und neue schnellere Konsultationsverfahren zwischen Schengen-Staaten vor, wenn eine Person beispielsweise im Besitz eines Aufenthaltstitels ist. Es wird ausserdem rechtlich die Möglichkeit geschaffen, die automatische Identifizierung mittels Foto und Gesichtsbild zu ermöglichen.
- Mit der Verordnung (EU) 2018/1860 (Verordnung «SIS Rückkehr») wird eine neue Ausschreibungskategorie eingeführt. Neu soll eine Ausschreibung im SIS II erfolgen, wenn gegen einen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen ein Rückkehrentscheid gefällt wurde, welcher der Richtlinie 2008/115/EG¹³ entspricht. Diese Verordnung dient der Durchführung und Überwachung der Richtlinie 2008/115/EG. Auch hier sind neue Konsultationsverfahren zwischen Schengen-Staaten vorgesehen, um heikle oder widersprüchliche Situationen zu klären.

Die ersten zwei EU-Verordnungen bilden zusammen die Rechtsgrundlagen für die Einrichtung und den Betrieb des SIS II. Sie weisen deshalb gemeinsame Regelungen auf, die im nächsten

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Zugang von für die Ausstellung von Kfz-Zulassungsbescheinigungen zuständigen Dienststellen der Mitgliedstaaten zum Schengener Informationssystem der zweiten Generation, ABl. L 381 vom 28.12.2006, S.1.

¹¹ Beschluss 2007/533/JI des Rates vom 12. Juni 2007 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation, ABl. L 205 vom 7.8.2007, S.63.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation, ABl. L 381 vom 28.12.2006, S.4.

¹³ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

Abschnitt dargelegt werden. In anschliessenden Abschnitten werden sodann die spezifischen Regelungen der drei Verordnungen erläutert, die sich auf die Nutzung des Systems für die jeweiligen bereichsspezifischen Zwecke beziehen. Dabei werden jeweils lediglich die Neuerungen beschrieben, die einer besonderen Erwähnung bedürfen.

2.2.2 Gemeinsame Bestimmungen in Bezug auf die Einrichtung und den Betrieb des Systems

Die Verordnung «SIS Polizei» sowie die Verordnung «SIS Grenze» enthalten jeweils gleichlautende Bestimmungen bzw. Bestimmungen mit demselben Regelungsinhalt, wovon die wichtigsten an dieser Stelle beschrieben werden.

Betrieb und Kosten

Sowohl bereits vorher geregelte Aspekte des Betriebs und der Kosten (Art. 4, 5, 7 und 15 der Verordnung «SIS Grenze» und der Verordnung «SIS Polizei») und der durchgehenden Nutzung des SIS II (Art. 6, 9 und 14 der Verordnung «SIS Grenze» und der Verordnung «SIS Polizei») sind in beiden Verordnungen gleich beschrieben. Beispielsweise muss die ununterbrochene Verfügbarkeit der SIS-Daten für die Endnutzer gewährleistet sein (Art. 6, beide Verordnungen). Neu sind die Schengen-Staaten verpflichtet, ihr Personal mit Berechtigung zum SIS-Zugang nicht mehr nur in Fragen der Datensicherheit, Datenschutzvorschriften und Straftatbeständen zu schulen, sondern auch über Grundrechte (Art. 14, beide Verordnungen). Ebenfalls müssen die Mitgliedstaaten neu über ein nationales SIS-Schulungsprogramm verfügen, das Schulungen für die Endnutzer wie auch für das Personal der SIRENE-Büros umfasst. Auf Unionsebene müssen neuerdings mindestens jährlich Schulungen veranstaltet werden, um die Zusammenarbeit zwischen den SIRENE-Büros zu fördern.

Datenschutz und Datensicherheit

Die beiden Verordnungen enthalten weitere bisherige gleichlautende Bestimmungen respektive Bestimmungen mit demselben Regelungsinhalt im Bereich Datenschutz und Datensicherheit (u. a. Art. 10, 12, 16, 21 der Verordnung «SIS Grenze» und der Verordnung «SIS Polizei»). Artikel 10 Buchstaben m und n (beider Verordnungen) stellt jedoch neu sicher, dass die eingesetzten Systeme im Störfall von den Mitgliedstaaten wieder für den Normalbetrieb wiederhergestellt werden, dass Fehler zuverlässig gemeldet werden und dass im SIS II gespeicherte personenbezogene Daten nicht durch systembedingte Fehlfunktionen in ihrer Integrität beeinträchtigt werden. Auch die Anforderung an die Schengen-Staaten betreffend die Prüfung der Verhältnismässigkeit vor der Eingabe einer Ausschreibung werden ausgeweitet: Neu müssen Mitgliedstaaten auch bei einer Verlängerung einer Ausschreibung (nicht nur bei deren Ersteingabe ins System) prüfen, ob Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des Falls eine Ausschreibung im SIS hinreichend rechtfertigen (Art. 21 Abs. 1 beider Verordnungen).

Im Bereich Datenschutz (Art. 51–57 Verordnung «SIS Grenze» und Art. 66–71 Verordnung «SIS Polizei») lauten zudem gewisse Bestimmungen zur anwendbaren Gesetzgebung, zum Recht auf Auskunft, der Berichtigung unrichtiger Daten und der Löschung unrechtmässig gespeicherter Daten, dem Rechtsbehelf und der Aufsicht über das N-SIS gleich. Neu wird detaillierter dargelegt, wann es einem Mitgliedstaat erlaubt ist, eine Person nicht über die über sie gespeicherten Daten im SIS zu informieren: nämlich zur Gewährleistung, dass behördliche oder gerichtliche Untersuchungen, Ermittlungen oder Verfahren nicht behindert werden, dass die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung nicht beeinträchtigt wird sowie zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, der nationalen Sicherheit oder der Rechte und Freiheiten anderer. Der Schengen-Staat muss zudem neu die sachlichen oder rechtlichen Gründe für die Entscheidung, einer Person keine Informationen zu übermitteln, dokumentieren und diese Angaben den Aufsichtsbehörden zur Verfügung stellen. Die Schengen-Staaten müssen ausserdem dem Europäischen Datenschutzbeauftragten jährlich unter anderem zur Anzahl und Art der Zugangsanträge und der Anträge auf Berichtigung unrichtiger Daten und Löschung Bericht erstatten.

Pflicht zur Ausschreibung bei terroristischen Straftaten

Eine Neuheit ist, dass die Schengen-Staaten durch Artikel 21 Absatz 2 (Verordnung «SIS Polizei» und Verordnung «SIS Grenze») bei Personen, die terroristische Straftaten begehen, zu einer Ausschreibung verpflichtet werden. Davon kann nur abgesehen werden, wenn diese Ausschreibung behördliche oder rechtliche Untersuchungen, Ermittlungen oder Verfahren behindern könnte.

Überprüfung der Identität

Auch gewisse Aspekte der Überprüfung der Identität einer Person mittels Lichtbild, Gesichtsbild und daktyloskopischer Daten¹⁴ (Art. 32 und 33 Verordnung «SIS Grenze» und Art. 42 und 43 Verordnung «SIS Polizei») lauten gleich: Die Möglichkeit, eine Abfrage anhand von Fingerabdrücken durchzuführen, um eine Person zu identifizieren, ist bereits in Artikel 22 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und im Beschluss 2007/533/JI des Rates vorgesehen. Neu wird diese Abfrage vorgeschrieben, um die Identität der Person, die durch eine alphanumerische Abfrage im SIS II aufgefunden wurde, zu bestätigen (Art. 33 Abs. 1 Verordnung «SIS Grenze» und Art. 43 Abs. 1 Verordnung «SIS Polizei»). Zusätzlich können neu neben Lichtbildern und Fingerabdrücken auch Gesichtsbilder, Handabdrücke und ausschliesslich für Vermisste auch DNA-Profile zur Identifizierung einer Person (Art. 42 Abs. 3 Verordnung «SIS Polizei») verwendet werden. Sobald die technische Möglichkeit dazu besteht, dürfen an den Grenzen Licht- und Gesichtsbilder zur Identifizierung einer Person verwendet werden, wobei eine hochgradige Zuverlässigkeit der Identifizierung gewährleistet sein muss,¹⁵ (vgl. auch Abschnitte 2.2.3 Verordnung «SIS Polizei» und 2.2.4 Verordnung «SIS Grenze»).

Zugriffsrechte

Die Zugriffsrechte von EU-Agenturen (institutionelle Nutzer) auf das SIS II werden erweitert: Europol (Art. 35 Verordnung «SIS Grenze», Art. 48 Verordnung «SIS Polizei»), Eurojust (Art. 49 Verordnung «SIS Polizei»), die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) (Art. 50 Verordnung «SIS Polizei», Art. 46 Verordnung «SIS Grenze»), inkl. der Teams mit rückkehrbezogenen Aufgaben und der Teams zur Unterstützung der Migrationssteuerung, haben im Bedarfsfall im Rahmen ihres Mandats Zugriff auf das SIS II und die darin enthaltenen Daten. Konkret heisst dies, dass der bereits vorhandene Zugriff von Europol auf das SIS II auf Ausschreibungen von Vermissten und auf Einreiseverweigerungen ausgeweitet wird mit der Möglichkeit, Zusatzinformationen im Einklang mit den Bestimmungen des SIRENE-Handbuchs auszutauschen und zusätzlich abzufragen. Ganz neu hingegen ist der mandatsbezogene Zugriff von Frontex, insoweit dieser zur Erfüllung der Aufgaben erforderlich und im Einsatzplan für einen spezifischen Einsatz vorgesehen ist und der Durchführung von Sicherheitskontrollen von Drittstaatsangehörigen, die internationalen Schutz beantragen, oder Grenzkontrollen dient.

Weitere Bestimmungen

Gemeinsame Bestimmungen gibt es zudem im Bereich der Definitionen (Art. 3 Verordnung «SIS Grenze», Art. 3 Verordnung «SIS Polizei»). Es werden neue, vor allem technische Definitionen in die Verordnungen aufgenommen. Eine Übereinstimmung («Match») ergibt sich aus der Durchführung von drei Schritten: (1) Ein Nutzer nimmt eine Abfrage vor; (2) diese Abfrage ergibt, dass ein anderer Schengen-Staat eine Ausschreibung in das SIS eingegeben hat; (3) die Daten der Ausschreibung im SIS stimmen mit den für die Abfrage verwendeten Daten überein. Wenn eine Übereinstimmung verschiedene weitere Voraussetzungen erfüllt – sie wurde vom Nutzer oder aufgrund der biometrischen Merkmale bestätigt, und es sind weitere Massnahmen erforderlich –, wird von einem Treffer (Hit) gesprochen.

¹⁴ Hand- und Fingerabdrücke

¹⁵ Vor der Implementierung dieser Funktionalität im SIS II legt die Kommission einen Bericht über die Verfügbarkeit, Einsatzfähigkeit und Zuverlässigkeit der erforderlichen Technologie vor, zu dem das Europäische Parlament konsultiert wird.

In den Artikeln zur Haftung und zu den Sanktionen (Art. 72 und 73 Verordnung «SIS Polizei» und Art. 58 und 59 Verordnung «SIS Grenze») wird wie heute schon sichergestellt, dass jeder Missbrauch und jede Verarbeitung von im SIS II gespeicherten Daten und jeder Austausch von Zusatzinformationen, die den EU-Verordnungen zuwiderlaufen, nach nationalem Recht geahndet werden.

Gleich lauten auch die einzuführenden Modalitäten einer ordnungsgemässen Überwachung und Prüfung des SIS II und der Gewährleistung seiner Arbeitsweise (Art. 60 Verordnung «SIS Grenze» und Art. 74 Verordnung «SIS Polizei»): Zu diesem Zweck wurde neu explizit die europäische Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen (eu-LISA) beauftragt, Tages-, Monats- und Jahresstatistiken über die Nutzung des Systems bereitzustellen. Dazu wird von eu-LISA ein Zentraldatenregister sowohl erstellt als auch gehostet. Autorisierten Mitarbeitenden der Schengen-Staaten, der Kommission, von Europol, Eurojust und Frontex wird somit ermöglicht, auf die Daten zuzugreifen, um die erforderlichen Berichte und Statistiken anzufertigen.

Schliesslich ist auch das Inkrafttreten in beiden Verordnungen gleich geregelt (Art. 66 Verordnung «SIS Grenze» und Art. 79 Verordnung «SIS Polizei»). Die neuen SIS-Verordnungen treten am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft. Auch die Inbetriebnahme des SIS nach Beschlussfassung der EU-Kommission und die stufenweise Inkraftsetzung der Verordnungen, die eine partielle vorläufige Anwendung in der Schweiz zur Folge hat, sind hier geregelt (vgl. Abschnitt 2.2.6).

2.2.3 Inhalt der Verordnung «SIS Polizei»

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die EU-Verordnung bezüglich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Verordnung «SIS Polizei»). Die Verordnung «SIS Polizei» soll den Beschluss 2007/533/JI des Rates ändern und aufheben und die Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie den Beschluss 2010/261/EU der Kommission aufheben. Im Folgenden wird der Inhalt derjenigen Bestimmungen der Verordnung «SIS Polizei» beschrieben, die für die Schweiz relevante Neuerungen enthalten.¹⁶

Kategorien von Daten und Kennzeichnung (Kap. V)

Datenkategorien (Art. 20)

Mit dem vorliegenden Reformpaket werden die Datenkategorien erweitert, die im SIS II bearbeitet werden dürfen. Neben den bereits nach geltendem Recht vorhandenen Daten wie Nachname, Vorname und Geburtsdatum dürfen Ausschreibungen im SIS II mit Angaben zu Personen neu zusätzlich folgende Daten enthalten:

- Information, ob die Person an Aktivitäten im Sinne der Artikel 3–14 der Richtlinie (EU) 2017/541¹⁷ zur Terrorismusbekämpfung beteiligt ist;
- Angabe, ob die betreffende Person selbstmordgefährdet ist;
- Angabe, ob die betreffende Person eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt;
- Angabe zur Eintragsnummer der Person in einem nationalen Register;
- Die Art, das Ausstellungsland, die Nummer(n), das Ausstellungsdatum der Identifizierungsdokumente der Person;
- Farbkopie der Identifizierungsdokumente der Person;

¹⁶ Die folgenden Kapitel der Verordnung «SIS Polizei» geben demgegenüber zu keinen Bemerkungen Anlass: Kapitel I (Allgemeine Bestimmungen), Kapitel II (Zuständigkeit der Mitgliedstaaten), Kapitel III (Zuständigkeit der Agentur), Kapitel IV (Information der Öffentlichkeit), Kapitel VIII (Ausschreibung von Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gesucht werden).

¹⁷ Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/457/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates, AB L 88, 31.03.2017, S. 6.

- Handabdrücke und Gesichtsbilder;
- DNA-Profile bei Vermissten (nur falls keine für die Identifizierung geeigneten daktylo-skopischen Daten wie Fingerabdrücke und Handabdrücke verfügbar sind);
- Kategorisierung der Art des Vermisstenfalls (nur Ausschreibungen nach Art. 32).

Diese spezifischere Einteilung ist unerlässlich, damit die Endnutzer des SIS II besser fundierte Entscheide treffen und die erforderlichen Massnahmen ergreifen können.

Anforderungen an die Eingabe einer Ausschreibung (Art. 22)

Artikel 22 Absatz 1 legt den Mindestdatensatz fest (eine Ausnahme bildet Art. 40 [Ausschreibung einer unbekannten Person zwecks Identifizierung]), der für eine Ausschreibung erforderlich ist: Für Personen sind dies der Nachname, das Geburtsdatum, der Ausschreibungsgrund und die zu ergreifende Massnahme im Trefferfall. Diese Vorgaben sind bereits im bestehenden Schengen-Recht enthalten. Neu dürfen Angaben zu besonderen, objektiven, unveränderlichen körperlichen Merkmalen nicht mehr eingetragen werden, wenn sie verfügbar sind, sondern nur noch, wenn diese für die Identifikation der Person unbedingt erforderlich sind. Dies erleichtert die Arbeit der ausschreibenden Behörde.

Vereinbarkeit von Ausschreibungen (Art. 23)

Artikel 23 wurde neu in die Verordnung aufgenommen. Absatz 1 schreibt vor, dass der Schengen-Staat vor der Ausschreibung prüfen muss, ob die Person oder die Sache bereits im SIS II enthalten ist. Dabei sollen auch daktyloskopische Daten verwendet werden, sofern diese vorhanden sind.

Nach Absatz 2 darf pro Person oder Sache grundsätzlich nur eine SIS-Ausschreibung durch einen Schengen-Staat vorgenommen werden. Allerdings dürfen andere Staaten zu derselben Person oder demselben Gegenstand, sofern nötig und die Ausschreibungen kompatibel sind, eine weitere Ausschreibung im SIS II eingeben.

Ausschreibungen von Personen zur Festnahme zum Zwecke der Übergabe- oder Auslieferungshaft (Kap. VI)

Ausschreibungsziele und -bedingungen (Art. 26)

Artikel 26 regelt die Ausschreibung von Fahndungen zur Festnahme zwecks Auslieferung.

Nach Absatz 4 können die Schengen-Staaten eine Ausschreibung zwecks Verhaftung (im Fall eines laufenden Polizeieinsatzes oder einer laufenden Ermittlung) neu vorübergehend nicht verfügbar machen. Dies bewirkt, dass die Ausschreibung für die Beamten vor Ort für einen begrenzten Zeitraum unsichtbar ist. Für die Mitarbeitenden der SIRENE-Büros sind sie jedoch weiterhin sichtbar. Mit der Unsichtbarmachung soll verhindert werden, dass ein geplanter Polizeieinsatz zur Verhaftung eines dringend gesuchten Straftäters durch einen nicht beteiligten Polizeibeamten gefährdet wird, indem dieser nach einem Hit im SIS II die verdächtige Person beispielsweise festhält und dadurch zu erkennen gibt, dass der Verdächtige im SIS II ausgeschrieben ist und von der Polizei gesucht wird. Die Funktion darf nur für maximal 48 Stunden verwendet werden (mit der Möglichkeit, Verlängerungen von jeweils 48 Stunden vorzunehmen). Die Unsichtbarmachung darf nur eingesetzt werden, wenn keine anderen Möglichkeiten zur Verfügung stehen. Vorausgesetzt ist weiter die vorgängige Genehmigung durch die zuständige Justizbehörde des ausschreibenden Staates. Zudem müssen alle Staaten, die in die fragliche Operation involviert sind, über die jeweiligen SIRENE-Büros informiert worden sein.

Neu vorgesehen ist gemäss Artikel 26 Absatz 5 zudem, dass eine Ausschreibung zwecks Verhaftung einer Person mit einer Sachfahndungsausschreibung verbunden werden kann. Vorausgesetzt ist, dass eine eindeutige Verbindung zwischen dieser Person und der gesuchten Sache besteht (etwa Fahrzeuge, Boote, Flugzeuge, Waffen usw.).

Ausschreibungen von vermissten Personen oder von schutzbedürftigen Personen, die an einer Reise gehindert werden müssen (Kap. VII)

Ausschreibungsziele und -bedingungen (Art. 32)

Artikel 32 regelt die Ausschreibung von Vermissten oder schutzbedürftigen Personen. Neu wird die Kategorisierung der Ausschreibung verfeinert. Zudem können neu auch Kinder, Jugendliche und Erwachsene, die zu ihrem eigenen Schutz oder zum Zweck der Gefahrenabwehr vor einer Auslandsreise abgehalten werden müssen, präventiv im SIS II ausgeschrieben werden. Zusammengefasst gilt diese Neuerung für folgende Personenkategorien:

- Kinder, die von einem Elternteil, einem Familienmitglied oder einem Vormund entführt werden können;
- Kinder, für die ein konkretes und offensichtliches Risiko besteht, dass sie aus dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates gebracht werden oder dieses verlassen, und
 - Opfer von Menschenhandel, Zwangsheirat, weiblicher Genitalverstümmelung oder anderer Formen geschlechtsspezifischer Gewalt werden;
 - Opfer von terroristischen Straftaten werden oder in diese verwickelt werden;
 - in bewaffnete Gruppen eingezogen oder rekrutiert werden oder zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten gezwungen werden;
 - erwachsene Personen, bei denen ein konkretes und offensichtliches Risiko besteht, dass sie aus dem Hoheitsgebiet eines Schengen-Staates gebracht werden oder dieses verlassen und Opfer von Menschenhandel oder geschlechtsspezifischer Gewalt werden.

Das geltende EU-Recht sieht keine präventive Ausschreibung von verletzbaren Personen vor. Daher konnten schutzbedürftige Personen bisher erst dann im SIS II ausgeschrieben werden, wenn diese vermisst wurden. Mit der Neuerung können Personen bereits dann ausgeschrieben werden, wenn die Gefahr einer unfreiwilligen Verbringung ins Ausland besteht. Die Ausschreibung muss von der nach Landesrecht zuständigen Behörde veranlasst werden.

Mit der präventiven Ausschreibung können die Grenzschutz- und Strafverfolgungsbehörden neu in Fällen, in denen beispielsweise ein hohes Risiko einer unmittelbar bevorstehenden Kindesentführung durch einen Elternteil besteht, auf dieses Risiko hingewiesen werden. Wenn ein schutzbedürftiges Kind reist, können sie die Umstände genauer untersuchen und das Kind gegebenenfalls in Schutzgewahrsam nehmen.

Massnahmen aufgrund einer Ausschreibung (Art. 33)

Artikel 33 regelt das Verfahren im Fall eines Treffers auf eine Ausschreibung von schutzbedürftigen Personen: Es wird neu explizit darauf hingewiesen (Abs. 2 und 3), dass bei Personen, die unter Schutz gestellt werden müssen, sofort die zuständigen Behörden konsultiert und durch den Austausch von Zusatzinformationen unverzüglich die zu treffenden Massnahmen vereinbart werden. Im Fall von Kindern soll jeder Entscheid über die zu treffenden Massnahmen oder jeder Entscheid, das Kind an einen sicheren Ort zu verbringen, im besten Interesse des Kindes getroffen werden.

Personen- und Sachfahndungsausschreibungen für verdeckte Kontrollen, Ermittlungsanfragen oder gezielte Kontrollen (Kap. IX)

Ausschreibungsziele und -bedingungen (Art. 36)

Artikel 36 führt die neue Ausschreibungskategorie der Ermittlungsanfrage ein. Bisher waren europarechtlich nur die verdeckte Kontrolle (in der Schweiz verdeckte Registrierung genannt) sowie die gezielte Kontrolle vorgesehen. Dieses neue Instrument erlaubt die Befragung der gesuchten Person gemäss eines spezifischen Fragenkatalogs, den die Behörde des ausschreibenden Staates im SIS II eingegeben hat (Abs. 2). Die Ermittlungsanfrage dient unter gewissen Voraussetzungen (Abs. 3) der Bekämpfung von Terrorismus und schweren Straftaten und kann gemäss der EU-Verordnung sowohl im präventiven Bereich als auch im Rahmen eines Strafverfahrens oder im

Rahmen der Strafvollstreckung zur Anwendung kommen. Sie bildet demgegenüber keine Rechtsgrundlage für eine (vorübergehende) polizeiliche Anhaltung oder Verhaftung. Die Ausschreibung einer Ermittlungsanfrage setzt eine entsprechende landesrechtliche Grundlage voraus.

Die Ermittlungsanfrage unterscheidet sich von der gezielten Kontrolle in praktischer Hinsicht wie folgt: Bei der gezielten Kontrolle werden die Person, das Transportmittel und mitgeführte Gegenstände durchsucht. Die Ermittlungsanfrage beinhaltet demgegenüber nur eine Befragung der Person, nicht aber eine Durchsuchung der Person oder der mitgeführten Sachen und kommt, wie oben erwähnt, keiner Verhaftung gleich. Hingegen kann sie ausreichende Informationen liefern, um über weitere zu ergreifende Massnahmen zu entscheiden. Der operative Mehrwert der Ermittlungsanfrage dürfte im Ergebnis allerdings eher gering sein; dies im Gegensatz zur verdeckten Registrierung und der gezielten Kontrolle. Anzuführen ist, dass es den Schengen-Staaten freisteht, die Ermittlungsanfrage landesrechtlich einzuführen.

Massnahmen aufgrund einer Ausschreibung (Art. 37)

In Artikel 37 wird festgehalten, wie bei einem Treffer auf eine Ausschreibung zur verdeckten Registrierung, Ermittlungsanfrage oder gezielten Kontrolle vorgegangen werden soll. Im Trefferfall sollen die Behörden beim ausschreibenden Staat bestimmte Informationen einholen und auch übermitteln (z. B. dass die gesuchte Person angetroffen wurde, Ort, Zeit, Datum, Route, Destination, Begleitpersonen). Artikel 37 Absatz 6 sieht eine Kaskade vor: Wenn die gezielte Kontrolle landesrechtlich nicht vorgesehen ist, soll diese als Ermittlungsanfrage behandelt werden. Wenn auch Letztere im vollziehenden Schengen-Staat nicht vorgesehen ist, soll die Anfrage als verdeckte Registrierung behandelt werden.

Sachfahndungsausschreibungen zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren (Kap. X)

Ausschreibungsziele und -bedingungen (Art. 38)

Artikel 38 enthält eine erweiterte Liste von Gegenständen, die ausgeschrieben werden können. Hinzugefügt wurden gefälschte amtliche Blanko- und Identitätsdokumente, Motorfahrzeuge unabhängig vom Antriebssystem (d. h. Elektrofahrzeuge sowie Benzin-/Dieselfahrzeuge usw.), Bootsmotoren und Flugzeugtriebwerke, gefälschte Banknoten, IT-Ausrüstung und -technik und identifizierbare Teile von Motorfahrzeugen und Industrieausrüstungen sowie identifizierbare Sachen von hohem Wert. Welche Gegenstände damit gemeint sind, wird in einem Durchführungsrechtsakt der EU noch genauer bestimmt. Artikel 38 enthält keine Ausschreibungen von Zahlungsmitteln (z. B. Kreditkarten) mehr, da die Wirksamkeit dieser Ausschreibungen sehr gering blieb und sie kaum Treffer hervorbrachten.

Ausschreibungen zu unbekannten gesuchten Personen zwecks Identifizierung nach Massgabe des nationalen Rechts (Kap. XI)

Ausschreibungen von unbekannten gesuchten Personen zwecks Identifizierung nach Massgabe des nationalen Rechts (Art. 40)

Neu können unbekannte, im Zusammenhang mit einer Straftat gesuchte Personen auf der Grundlage von daktyloskopischen Daten (Finger- und Handabdrücke) im SIS II ausgeschrieben werden: Diese Ausschreibungen können zum Beispiel dann erstellt werden, wenn am Tatort einer schweren Straftat (z. B. terroristischer Anschlag, Raubüberfall) Spuren entdeckt werden und es gewichtige Gründe für die Annahme gibt, dass die Fingerabdrücke der tatverdächtigen Person zuzuordnen sind. Somit kann bei der Überprüfung einer Person anlässlich einer Polizei- oder Grenzkontrolle mittels ihres Finger- oder Handabdrucks eruiert werden, ob die kontrollierte Person im Zusammenhang mit der bislang noch ungeklärten Straftat stand. Die Ausschreibung des Fingerabdrucks darf nur erfolgen, wenn die am Tatort gefundene Spur mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit einem Täter zuzuordnen ist. Eine weitere Bedingung besteht darin, dass die Identität der Person nicht mithilfe anderer einschlägiger nationaler, europäischer oder internationaler Datenbanken zur Speicherung von daktyloskopischen Daten festgestellt werden kann.

Massnahmen aufgrund einer Ausschreibung (Art. 41)

Artikel 41 regelt die Überprüfung eines Treffers mit den gemäss Artikel 40 gespeicherten Daten (inkl. der Verifizierung der daktyloskopischen Daten von einem Fachmann) gemäss nationalem Recht. Um die rechtzeitige Untersuchung des Falls zu erleichtern, übermitteln die Schengen-Staaten Informationen über die Identität und den Aufenthaltsort der Person durch den Austausch von Zusatzinformationen.

Besondere Vorschriften für biometrische Daten (Kap. XII)

Besondere Vorschriften für die Eingabe von Lichtbildern, Gesichtsbildern, daktyloskopischen Daten und DNA-Profilen (Art. 42)

In Abschnitt 2.2.2 wurde bereits ausgeführt, dass neu zusätzlich in Bezug auf Vermisste Abfragen anhand von DNA-Profilen vorgenommen werden können (Art. 42 Abs. 3 und Art. 43): Ein DNA-Profil darf laut Artikel 42 Absatz 3 einer Ausschreibung nur für Vermisste hinzugefügt werden, die in Gewahrsam genommen werden müssen zu ihrem eigenen Schutz oder um eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu verhindern (nach Art. 32 Abs. 1 Bst. a); und dies auch nur, wenn keine Lichtbilder, Gesichtsbilder oder daktyloskopische Daten verfügbar sind oder sich diese nicht zur Identifizierung eignen.

Recht auf Zugriff und Überprüfung der Ausschreibung (Kap. XIII)

Zum Zugriff auf Ausschreibungen berechnigte zuständige Behörden (Art. 44)

Mit Artikel 44 wird neu nationalen Behörden, die für die Prüfung der Voraussetzungen und für Entschiede in Bezug auf die Einreise, den Aufenthalt und die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten zuständig sind, einschliesslich im Hinblick auf die Aufenthaltstitel und Visa für den längerfristigen Aufenthalt, Zugang zum SIS II gewährt. Diese Ergänzung ermöglicht auch die Konsultation des SIS II im Zusammenhang mit irregulären Migrantinnen und Migranten innerhalb des Schengen-Raums, welche somit gleich behandelt werden wie Drittstaatsangehörige, die beim Übertritt der Schengen-Aussengrenzen kontrolliert wurden.

Kfz-Zulassungsstellen (Art. 45)

Artikel 45 regelt den Zugang zum SIS II für die Behörden, die für die Zulassung von Motorfahrzeugen zuständig sind. Die Schengen-Staaten sind verpflichtet, diesen Behörden den Zugang mittels Abrufverfahren zu ermöglichen, allerdings beschränkt auf bestimmte Ausschreibungskategorien (Motorfahrzeuge o. Ä. im Sinne von Art. 38) und bestimmte Bearbeitungszwecke (nur zur Prüfung, ob die vorgeführten Objekte gestohlen, verloren, oder als Beweismittel gesucht werden).

Zulassungsstellen für Wasser- und Luftfahrzeuge (Art. 46)

Artikel 46 regelt den Zugang zum SIS II für die Behörden, die für die Zulassung von Schiffen und Flugzeugen zuständig sind. Die Schengen-Staaten sind verpflichtet, diesen Behörden den Zugang mittels Abrufverfahren zu ermöglichen, allerdings beschränkt auf bestimmte Ausschreibungskategorien (nur Schiffe, Flugzeuge und entsprechende Motoren) und Bearbeitungszwecke (namentlich zur Prüfung, ob die vorgeführten Objekte gestohlen, unterschlagen oder auf sonstige Weise abhandengekommen sind oder als Beweismittel in einem Strafverfahren gesucht werden).

Zulassungsstellen für Feuerwaffen (Art. 47)

Artikel 47 regelt den Zugang zum SIS II für Behörden, die Waffen zulassen. Sie sollen ein direktes Abrufrecht zu den Personenausschreibungen gemäss Artikel 26 (Festnahme zwecks Auslieferung), Artikel 36 (verdeckte Registrierung, gezielte Kontrolle und Ermittlungsanfrage) sowie Artikel 38 Absatz 2 (Sachfahndung, allerdings beschränkt auf Waffen) haben. Der Zugang dient der behördlichen Prüfung, ob die betreffende Person oder die Waffe ausgeschrieben ist, oder zum Zweck der Beschlagnahmung oder Beweismittel im Strafverfahren.

Prüffrist für Personenausschreibungen (Art. 53)

Artikel 53 hält fest, dass Personenausschreibungen bis zur Erreichung ihres Zwecks im SIS II gespeichert werden. Wird der Zweck nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erreicht, wird die Ausschreibung überprüft und allenfalls verlängert. Es gelten folgende Fristen: fünf Jahre für Ausschreibungen nach Artikel 26 (zwecks Auslieferung) sowie Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben a (Vermisste, die in Gewahrsam genommen werden müssen) und b (Vermisste, die nicht in Gewahrsam genommen werden müssen); drei Jahre für Ausschreibungen nach Artikel 34 (Aufenthaltsnachforschung) und Artikel 40 (unbekannte, zur Identifikation gesuchte Person); sowie ein Jahr für Ausschreibungen nach Artikel 32 Absatz 1 Buchstaben c (Kinder zur Verhinderung von Kindesentführungen), d (Kinder, die vom Reisen abgehalten werden müssen) und e (schutzbedürftige Personen, die zu ihrem Schutz vom Reisen abgehalten werden müssen) und Artikel 36 (verdeckte Registrierung, gezielte Kontrolle und Ermittlungsanfrage). Für allfällige erforderliche und verhältnismässige Verlängerungen gelten dieselben Fristen. Meldet der Schengen-Staat dem C-SIS keine Verlängerung, wird die Ausschreibung nach den genannten Fristen automatisch gelöscht. Stellt das SIRENE-Büro fest, dass der Zweck einer Ausschreibung erreicht worden ist, informiert es die ausschreibende inländische Behörde. Diese muss innerhalb von 15 Tagen mitteilen, ob die Ausschreibung gelöscht werden kann, oder begründen, weshalb die Ausschreibung aufrechterhalten werden muss.

Prüffrist für Sachfahndungsausschreibungen (Art. 54)

Artikel 54 hält die Aufbewahrungsfrist für Sachfahndungsausschreibungen analog der Personenausschreibungen wie folgt fest: Sachen können neu für zehn Jahre ausgeschrieben werden, vorher fünf Jahre. Für Sachen, die mit einer Personenausschreibung gemäss den Artikeln 26 (Festnahme zwecks Auslieferung), 32 (Vermisste oder Schutzbedürftige), 34 (Personen, die bezüglich ihrer Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gesucht werden), 36 (verdeckte Registrierung, gezielte Kontrolle, Ermittlungsanfrage) verbunden sind, gelten die Fristen gemäss Artikel 53. Zudem können solche Ausschreibungen nur solange bestehen, wie die zugrunde liegende Personenfahndung besteht. Beide Fristen können im Bedarfsfall verlängert werden.

Löschung von Ausschreibungen (Kap. XIV)

In Artikel 55 sind die Umstände dargelegt, unter denen Ausschreibungen gelöscht werden müssen. Dadurch wird eine bessere Harmonisierung der nationalen Vorgehensweisen auf diesem Gebiet erreicht. Es wird nun explizit dargelegt, unter welchen Umständen und wann Ausschreibungen von Personen zum Zwecke der Übergabe- oder Auslieferungshaft nach Artikel 26, Ausschreibungen von vermissten oder schutzbedürftigen Personen nach Artikel 32, Ausschreibungen von Personen im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Gerichtsverfahren nach Artikel 34, Ausschreibungen für verdeckte Kontrollen, Ermittlungsanfragen oder gezielte Kontrollen nach Artikel 36, Sachfahndungsausschreibungen nach Artikel 26, 32, 34, 36 und 38 und Ausschreibungen zu unbekannten gesuchten Personen nach Artikel 40 gelöscht werden müssen.

Allgemeine Bestimmungen für die Datenverarbeitung (Kap. XV)

Art. 62 Ergänzende Daten zur Behandlung von Fällen von Identitätsmissbrauch

Mit Artikel 62 wird das Verzeichnis der personenbezogenen Daten ausgeweitet, die in Bezug auf Fälle des Missbrauchs der Identität einer Person in das SIS II eingegeben und im SIS II verarbeitet werden können. Diese Daten dürfen nur mit Zustimmung des Opfers der missbräuchlichen Identitätsverwendung eingegeben werden. Hierzu gehören nunmehr auch:

- das Gesichtsbild;
- die Handabdrücke;
- erweiterte Angaben zu den Identifizierungsdokumenten¹⁸;

¹⁸ Bisher konnte nur die Nummer des Identifizierungsdokuments aufgenommen werden; neu auch die Art, das Ausstellungsdatum und der Ausstellungsstaat.

- die Anschrift der Person;
- die Namen des Vaters und der Mutter.

2.2.4 Inhalt der Verordnung «SIS Grenze»

In dieser neuen Verordnung werden unter anderem die Voraussetzungen und Verfahren für die Eingabe der Ausschreibungen von Drittstaatsangehörigen in das SIS zum Zweck der Verweigerung der Einreise und des Aufenthalts im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten und deren Verarbeitung sowie für den Austausch von Zusatzinformationen und ergänzenden Daten festgelegt («Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung»).

Gegenwärtig sind Personen, denen die Einreise in die Schweiz verboten ist, bereits im SIS eingetragen. Die neue Verordnung «SIS Grenze» bringt einige Neuerungen mit sich. Diese betreffen namentlich die in das SIS einzugebenden Daten und die Pflicht zur Erfassung.

Die Kapitel 1–4 der Verordnung (Allgemeine Bestimmungen, Zuständigkeiten der Schengen-Staaten, Zuständigkeiten der Agentur eu-LISA, Information der Öffentlichkeit) enthalten Begriffe und Einzelheiten zu Architektur und Betrieb des Systems, die jenen in den anderen SIS-Verordnungen ähnlich sind. Sie bringen keine grundlegenden Neuerungen gegenüber den aktuellen Bestimmungen von SIS II mit sich.

Datenkategorien, die zur Einreiseverweigerung an das SIS geliefert werden müssen (Art. 20 Abs. 2)

Artikel 20 legt die Datenkategorien fest, die in einer Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung enthalten sein sollen. Sie entsprechen weitgehend denjenigen in Artikel 4 der Verordnung «SIS Rückkehr». Dabei handelt es sich sowohl um alphanumerische als auch um biometrische Daten, das heisst Lichtbilder und Gesichtsbilder sowie daktyloskopische Daten (Art. 20 Abs. 2 Bst. w und x Verordnung «SIS Grenze»).

Es sind wie bereits heute die üblichen Daten zu erfassen (Nachnamen, Vornamen, Geburtsnamen, früher verwendete Namen und Aliasnamen, bestimmte besondere, objektive, unveränderliche körperliche Merkmale, Geburtsort, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit). Ausserdem können nach wie vor bestimmte Angaben zur Person erfasst werden, beispielsweise dass sie bewaffnet oder gewalttätig ist oder dass sie flüchtig oder entflohen ist. Diese Daten können neu ergänzt werden durch die Information, dass die betreffende Person selbstmordgefährdet ist, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellt oder dass sie an einer terroristischen Aktivität beteiligt ist (Bst. j).

Zudem muss wie bereits heute der Ausschreibungsgrund (Bst. k) angegeben werden, ebenso wie die ausschreibende Behörde (Bst. l), eine Bezugnahme auf die Verfügung, die der Ausschreibung zugrunde liegt (Bst. m), die im Falle eines Treffers zu ergreifenden Massnahmen (Bst. n) sowie Verknüpfungen mit anderen Ausschreibungen nach Artikel 48 (Bst. o).

Die Verordnung sieht neu einen Hinweis vor, ob der Entscheid über die Einreiseverweigerung im Zusammenhang mit einer Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche oder nationale Sicherheit erfolgt ist und welche Art von Einreiseverbot verfügt wurde (Bst. q), sowie allenfalls die Art der Straftat (Bst. r). Somit müssen die Daten bezüglich der Gründe für die Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im SIS vorhanden sein mit einem Hinweis darauf, was der Einreise- oder Aufenthaltsverweigerung zugrunde liegt: eine frühere Verurteilung (Art. 24 Abs. 2 Bst. a), eine ernsthafte Gefahr für die Sicherheit (Art. 24 Abs. 2 Bst. b), eine Umgehung von Unionsrecht oder nationalem Recht über die Ein- und Ausreise (Art. 24 Abs. 2 Bst. c) oder ein Einreiseverbot im Zusammenhang mit einem Rückkehrentscheid gemäss der Richtlinie 2008/115 (Art. 24 Abs. 1 Bst. b).

Neu sind verschiedene Daten in Bezug auf die Identifizierungsdokumente der betreffenden Person bereitzustellen (Bst. s–v). Eine Kopie des Ausweispapiers (falls möglich eine Farbkopie) sollte der Ausschreibung ebenfalls beigelegt werden (Bst. y).

Und schliesslich ist neu anzugeben, ob die betreffende Person ein Familienangehöriger einer Unionsbürgerin oder eines Unionsbürgers oder einer anderen Person ist, die ein Recht auf Freizügigkeit genießt (Bst. p).

Alle in Artikel 20 Absatz 2 genannten Daten sind in das SIS einzugeben, soweit sie vorhanden sind. Eine Ausschreibung kann nicht ohne Namen, Geburtsdatum, die Gründe für die Ausschreibung, eine Bezugnahme auf den der Ausschreibung zugrunde liegenden Entscheid, die zu ergreifenden Massnahmen und einen Hinweis darauf, auf welche Grundlage der Verordnung sich die Ausschreibung stützt (Daten von Art. 20 Abs. 2 Bst. a, g, k, m, n und q), im SIS eingegeben werden. Unveränderliche physische Merkmale dürfen nur erfasst werden, wenn dies für die Identifikation einer Person absolut notwendig ist.

Im Vergleich zu den Daten, die heute gestützt auf die Verordnung 1987/2006 (Art. 20) erfasst werden, sind verschiedene neue Daten zu erfassen, beispielsweise das Geschlecht, bestimmte Risiken in Zusammenhang mit der Person und Angaben zu einer allfälligen Verwandtschaft mit einem EU/EFTA-Staatsangehörigen sowie betreffend die Identitätsausweise.

Diese neuen Eingaben weisen einen Sicherheitsaspekt auf. Sie sollen ermöglichen, die ausgeschriebene Person besser zu bestimmen und die Risiken besser zu beurteilen. Die daktyloskopischen Daten sind ebenfalls neu und ermöglichen eine bessere Identifikation der ausgeschriebenen Person.

Verhältnismässigkeit (Art. 21)

Vor der Eingabe und der Verlängerung der Ablauffrist einer SIS-Ausschreibung sollte geprüft werden, ob Angemessenheit, Relevanz und Bedeutung des konkreten Falles die Eingabe einer Ausschreibung in das SIS II rechtfertigen und somit das Kriterium der Verhältnismässigkeit erfüllt ist.

Bei terroristischen Straftaten soll angesichts der ernststen Bedrohungslage und der allgemeinen negativen Auswirkungen, zu denen solche Tätigkeiten führen können, stets eine Ausschreibung von Drittstaatsangehörigen zur Verweigerung der Einreise und des Aufenthalts im SIS nach Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung «SIS Grenze» erstellt werden (siehe allgemeiner Teil zu den Verordnungen «Polizei» und «Grenze» Abschnitt 2.2.2). Eine Ausnahme ist jedoch möglich aus Gründen der nationalen oder öffentlichen Sicherheit, wenn rechtliche Verfahren oder Ermittlungen dies verlangen.

Vereinbarkeit von Ausschreibungen (Art. 23)

Artikel 23 soll gewährleisten, dass für jede Person nur eine Ausschreibung je Staat in das SIS eingegeben wird. Wenn eine neue Ausschreibung einzugeben ist, muss sie mit der bestehenden Ausschreibung vereinbar sein oder es muss ein Konsultationsverfahren zwischen den Schengen-Staaten durchgeführt werden. Hier wird auch auf das SIRENE-Handbuch verwiesen in Bezug auf die Rangfolge von Mehrfachausschreibungen bei Fahndungen.

Voraussetzungen für die Eingabe einer Ausschreibung im SIS (Art. 24, 25 und 26)

Eine Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung muss sich wie bereits heute auf eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche oder nationale Sicherheit im Zusammenhang mit der Anwesenheit eines Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet des betreffenden Staates stützen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn dieser Drittstaatsangehörige wegen einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist; oder wenn der begründete Verdacht besteht, dass er eine solche Straftat im Hoheitsgebiet eines Schengen-Staats begangen hat oder dass er eine solche Tat plant (Art. 24 Abs. 2 Bst. a und b). Es handelt sich hierbei um die Ausschreibung im SIS, wenn Einreiseverbote von fedpol gestützt auf Artikel 67 Absatz 4 AIG verfügt wurden. Es kann sich auch um Einreiseverbote handeln, die das fedpol bei einer Ausweisung gestützt auf Artikel 68 Absatz 3 AIG verfügt hat. In einem solchen Fall ist das Sicherheitsrisiko so hoch, dass eine Ausschreibung im SIS zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung gerechtfertigt ist. Es kann sich auch um ein Einreiseverbot handeln, das das SEM nach Artikel

67 Absatz 2 Buchstabe a AIG erlassen hat. Hier überwiegt der Sicherheitsaspekt, und eine Eingabe im SIS ist zwingend. Jede zuständige Behörde nimmt die erforderliche Eingabe im SIS vor.

Wenn ein Drittstaatsangehöriger gegen nationale oder europäische Rechtsvorschriften betreffend Einreise und Aufenthalt verstossen hat oder beabsichtigt, dagegen zu verstossen, ist ebenfalls eine Ausschreibung im SIS vorzunehmen (Art. 24 Abs. 2 Bst. c). Falls also beispielsweise Artikel 115 oder 118 AIG zu einer Verurteilung in der Schweiz führen kann, muss ein Einreiseverbot verfügt und im SIS eingetragen werden.

Ausserdem muss nach einem Einreiseverbot, das gemäss den Verfahren der Rückführungsrichtlinie erlassen wurde, eine neue Ausschreibung im SIS vorgenommen werden, sobald die Person den Schengen-Raum verlassen hat oder wenn konkrete Hinweise für diese Ausreise vorliegen (Art. 24 Abs. 3 Verordnung «SIS Grenze»). Die Schengen-Staaten sollen alle notwendigen Massnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass zwischen dem Zeitpunkt der Ausreise und der Aktivierung der Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im SIS keine Zeitlücke entsteht.

Bis anhin konnte ein Schengen-Staat eine auf einem nationalen Einreiseverbot basierende Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung in das SIS eingeben, wenn der Entscheid darauf beruht, dass der Drittstaatsangehörige ausgewiesen, zurückgewiesen oder abgeschoben worden ist. Neu sieht Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b in diesen Fällen eine Pflicht vor. Wurde ein Einreiseverbot in einem Verfahren verhängt, das mit den Bestimmungen der Richtlinie 2008/115/EG im Einklang steht, so muss es im SIS eingetragen werden. Damit wird es wie alle Ausschreibungen im ganzen Schengen-Raum gültig. Es kann und muss folglich an den Schengen-Aussengrenzen auch von den Behörden eines Schengen-Staates durchgesetzt werden, der den Rückkehrentscheid oder das Einreiseverbot nicht erlassen hat.

Die Rückführungsrichtlinie definiert das Einreiseverbot als eine behördliche oder richterliche Entscheidung oder Massnahme, mit der die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten und der dortige Aufenthalt für einen bestimmten Zeitraum untersagt wird und die mit einem Rückkehrentscheid einhergeht. Damit ein Einreiseverbot der Rückführungsrichtlinie entspricht, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein. Es muss zwingend erlassen werden, wenn keine Frist für die freiwillige Rückkehr eingeräumt wurde oder wenn die Rückkehrverpflichtung nicht eingehalten wurde. Die Schweiz hat dies bereits bei der Übernahme der Rückführungsrichtlinie in Artikel 67 Absatz 1 AIG geregelt und setzt die Regelung entsprechend um. Die Rückführungsrichtlinie sieht vor, dass die Rückkehrentscheide auch in anderen Fällen mit einem Einreiseverbot verbunden werden können. Das Schweizer Recht hat diese Fälle bereits vorgesehen, namentlich Artikel 67 Absatz 2 Bst. b (Sozialhilfeabhängigkeit) und c (Ausschaffungs- oder Durchsetzungshaft) AIG. Diese Einreiseverbote sind künftig alle im SIS einzugeben, und die diesbezüglichen Daten sind bereitzustellen.

Ausschreibungen, die im Einklang mit den vom Rat angenommenen Rechtsakten erfolgt sind, wozu auch die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verfügten Einreiseverbote gehören, sind ebenfalls im SIS einzugeben (Art. 25 Verordnung «SIS Grenze»).

Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung von Personen, die das Recht auf Freizügigkeit im Schengen-Raum gemäss Richtlinie 2004/38 geniessen, sind speziell zu prüfen (Art. 26 Verordnung «SIS Grenze»).

Künftig müssen Rückkehrentscheide, die gemäss der Rückführungsrichtlinie erlassen werden, ebenfalls im SIS eingetragen werden (vgl. Ziff. 2.3).

Konsultationsverfahren (Art. 27–30)

In Artikel 27–30 der Verordnung «SIS Grenze» sind verbindliche Vorschriften für die Konsultation der nationalen Behörden dargelegt, die die Schengen-Staaten befolgen müssen, wenn sie Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung eingeben oder eingeben möchten und die mit den Entscheiden anderer Schengen-Staaten kollidieren.

Artikel 27 der Verordnung «SIS Grenze» regelt die vorgängige Konsultation der nationalen Behörden bevor eine Aufenthaltsbewilligung erteilt oder verlängert oder ein Visum D ausgestellt wird, wenn eine Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung besteht. Bevor nach Erlass eines Einreiseverbots dieses im SIS II eingetragen wird, haben die nationalen Behörden ein Konsultationsverfahren durchzuführen, wenn sie davon ausgehen müssen, dass der betroffene Drittstaatsangehörige über einen Aufenthaltstitel oder ein Visum D eines anderen Schengen-Staates verfügt (Art. 28). Wird ein Einreiseverbot im SIS eingetragen, hat die Konsultation der nationalen Behörden im Nachhinein zu erfolgen (Art. 29). Schliesslich ist ein Konsultationsverfahren durchzuführen, wenn bei einer Abfrage des SIS das System einen Hit meldet und die betroffene Person über einen Aufenthaltstitel oder ein Visum D verfügt (Art. 30). Die Schengen-Staaten haben über das Konsultationsverfahren eine Statistik zu führen (Art. 31).

Abfrage anhand biometrischer Daten (Art. 32 und 33)

Im Abschnitt 2.2.2 wird angetönt, dass neu in der Verordnung «SIS Grenze» Abfragen anhand von Fotografien, Gesichtsbildern und daktyloskopischen Daten (Fingerabdrücke und Handballenabdrücke) vorgesehen sind. Die Verwendung von Gesichtsbildern für die Identifizierung wird eine bessere Abstimmung zwischen dem SIS II und dem neuen Ein- und Ausreisensystem (EES)¹⁹ ermöglichen. Das EES verlangt Abgleiche mit Gesichtsbild im SIS II. Wenn die Schengen-Staaten E-Gates benutzen möchten, müssen diese auch Abgleiche mit dem Gesichtsbild vorsehen, sobald es technisch möglich ist.

Artikel 32 legt somit fest, dass die Daten (Lichtbilder, Gesichtsbilder und daktyloskopische Daten) erst dann in das SIS II eingegeben werden dürfen, wenn sie auf ihre Qualität hin geprüft worden sind. Die Europäische Kommission legt die Qualitätsstandards fest. Nach Artikel 33 dürfen diese Daten falls nötig im SIS abgefragt werden, um die Identität einer Person, die durch eine alphanumerische Abfrage im SIS aufgefunden wurde, zu überprüfen. Die daktyloskopischen Daten und das Gesichtsbild können auch zur Ermittlung von unbekannten Personen oder zur Ermittlung von Straftaten genutzt werden.

Zugriff auf Ausschreibungen der nationalen Behörden (Art. 34)

Die national zuständigen Behörden haben das Recht, die Daten betreffend die Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im Schengen-Raum im SIS im Rahmen ihrer folgenden Aufgaben abzufragen (Art. 34 Abs. 1):

- Grenzkontrollen gemäss Schengener Grenzkodex (Bst. a);
- polizeiliche und zollrechtliche Überprüfungen (Bst. b);
- Verhütung, Aufdeckung und Verfolgung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten in Zusammenhang mit der Richtlinie (EU) 2016/680 (Bst. c);
- Prüfung der Voraussetzungen und für Entscheide in Bezug auf die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Hoheitsgebiet der Schengen-Staaten, in Bezug auf die Ausstellung der Aufenthaltstitel und Visa für den längerfristigen Aufenthalt sowie in Bezug auf die Rückführung von Drittstaatsangehörigen sowie die Überprüfung von Drittstaatsangehörigen, die illegal in den Schengen-Raum eingereist sind oder die sich illegal in einem Schengen-Staat aufhalten, und die Überprüfung von Asylsuchenden (Bst. d);

¹⁹ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Aussengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABL L 327 vom 9.12.2017, S.20.

- Identitätskontrolle von Personen, die internationalen Schutz beantragen, sofern die Behörden, die diese Kontrolle vornehmen, nicht jene sind, die über die Schutzgewährung entscheiden (Bst. e);
- Prüfung von Visumanträgen und für Entscheide über diese Anträge, unter anderem im Zusammenhang mit der Annullierung, der Aufhebung oder der Verlängerung von Visa gemäss der Verordnung (EU) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁰ (Visakodex) (Bst. f).

Zudem haben neu die national zuständigen Behörden im Rahmen der Ausübung ihrer Tätigkeit die Möglichkeit, Daten im SIS abzufragen, um ein Einbürgerungsgesuch zu prüfen (Abs. 2).

Ausserdem können wie bis anhin auch nationale Justizbehörden (Abs. 3) auf diese Daten zugreifen. Zudem können die für die Einreise zuständigen Migrationsbehörden (Bst. f von Abs. 1, Art. 34 Abs. 4) Daten abfragen zu Dokumenten von Personen, die in Anwendung von Artikel 38 Absatz 2 Buchstaben k und l der Verordnung «SIS Polizei» im SIS II eingetragen sind (Identitätsausweise oder gestohlene oder verlorene Führerscheine).

In Bezug auf den Zugriff von Europol sowie der Grenz- und Küstenwache (Art. 36–38 Verordnung «SIS Grenze») wird auf den allgemeinen Teil in Ziffer 2.2.2 verwiesen.

Erfassungsdauer von Ausschreibungen (Art. 39)

In Artikel 39 werden die Fristen zur Überprüfung von Ausschreibungen festgelegt. Ausschreibungen sollten wie heute schon nicht länger als für den verfolgten Zweck erforderlich im SIS gespeichert werden (Art. 39 Abs. 1). Spätestens nach drei Jahren ist eine Ausschreibung zu überprüfen. Ist für eine nationale Ausschreibung eine längere Gültigkeitsdauer vorgesehen, kann sie innerhalb von fünf Jahren nach der Eingabe überprüft werden. Es steht den Schengen-Staaten jedoch offen, in ihrem nationalen Recht kürzere Fristen zu bestimmen. Die Entscheide, Ausschreibungen länger zu speichern, sollten auf der Grundlage einer umfassenden individuellen Bewertung ergehen (Abs. 4). Die Schengen-Staaten sollen Statistiken über die Anzahl der Personenausschreibungen führen, deren Erfassungsdauer verlängert worden ist (Abs. 6).

Löschung von Ausschreibungen (Art. 40)

Ausschreibungen werden gelöscht, wenn der Entscheid insbesondere nach einem Konsultationsverfahren widerrufen oder annulliert worden ist. Hat die betreffende Person die Staatsangehörigkeit eines Schengen-Staats erworben, wird jede Ausschreibung unverzüglich gelöscht.

Die allgemeinen Datenschutzregeln sind in Kapitel VIII festgehalten und erfahren keine Neuerungen. So dürfen die Daten von Drittstaatsangehörigen nur verarbeitet werden, um die Einreise und den Aufenthalt im Schengen-Raum zu verweigern (Art. 41).

Daten im SIS und nationale Dateien (Art. 42)

Ein Staat darf Daten aus dem SIS in Zusammenhang mit Massnahmen, die in seinem Hoheitsgebiet ergriffen wurden, in nationalen Dateien speichern. Diese Daten dürfen höchstens drei Jahre in nationalen Dateien gespeichert werden, sofern das nationale Recht keine längere Aufbewahrungsdauer vorsieht. Jeder Schengen-Staat kann zudem Daten, die er selber in das SIS eingegeben hat, in seinen nationalen Dateien speichern. Somit wird klargestellt, dass es den Schengen-Staaten untersagt ist, die von einem anderen Schengen-Staat eingegebenen Daten in andere nationale Dateien als das N-SIS zu kopieren.

Ergänzende Daten zur Behandlung von Fällen von Identitätsmissbrauch (Art. 47)

Falls eine auszuschreibende Person mit einer Person verwechselt werden könnte, deren Identität missbraucht wurde, so kann ein Schengen-Staat mit ausdrücklicher Genehmigung der Person,

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1).

deren Identität missbräuchlich verwendet wurde, die Ausschreibung um Daten zu dieser Person ergänzen. Daten über Personen, deren Identität missbraucht wurde, dürfen nur verwendet werden:

- um eine Unterscheidung zwischen dieser Person und der Person, die ausgeschrieben werden soll, zu ermöglichen;
- um der Person, deren Identität missbraucht wurde, zu ermöglichen, ihre Identität zu beweisen und den Missbrauch nachzuweisen.

Ausschliesslich zu diesen Zwecken dürfen die folgenden Daten der Person, deren Identität missbraucht wurde, im SIS II eingetragen werden: alphanumerische Daten, Lichtbilder und Gesichtsbilder, daktyloskopische Daten, einschliesslich Handabdrücke, Angaben zu den Ausweisdokumenten sowie beispielsweise die Adresse oder die Namen des Vaters und der Mutter.

Verknüpfungen zwischen Ausschreibungen (Art. 48)

Jeder Schengen-Staat kann, wie bereits heute, Ausschreibungen im SIS verknüpfen, und zwar unabhängig von der Art der Ausschreibung. Diese Verknüpfungen ändern jedoch keinesfalls die in den verschiedenen Verordnungen festgelegten Zugriffsrechte, und wenn gewisse Ausschreibungskategorien für bestimmte Behörden nicht zugänglich sind, bleibt dies trotz Verknüpfung so.

Zweck und Erfassungsdauer von Zusatzinformationen (Art. 49)

Wie bereits heute, müssen die Schengen-Staaten Angaben über die Entscheide, die einer Ausschreibung im SIS zugrunde liegen, im SIRENE-Büro aufbewahren für einen allfälligen Austausch von Zusatzinformationen. Diese Daten sind spätestens ein Jahr nach der Löschung der Ausschreibung zu löschen. Ein Schengen-Staat ist jedoch berechtigt, die Daten zu einer Ausschreibung, die er eingegeben hat oder in deren Zusammenhang Massnahmen in seinem Hoheitsgebiet ergriffen wurden, in seinen Dateien zu speichern. In diesem Fall muss das nationale Recht die Aufbewahrungsdauer für diese Daten regeln.

Übermittlung personenbezogener Daten an Dritte (Art. 50)

Personenbezogene Daten und Zusatzinformationen, die gestützt auf die Verordnung «SIS Grenze» erfasst und ausgetauscht werden, dürfen nicht an Dritte weitergegeben werden.

Die Kapitel IX (Datenschutz) und X (Haftung und Sanktionen) der Verordnung «SIS Grenze» werden im gemeinsamen Teil der Verordnungen «SIS Polizei» und «SIS Grenze» (Ziff. 2.2.2) behandelt. Das Gleiche gilt für Artikel 60 der Schlussbestimmungen.

Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 und Aufhebung (Art. 63 und 65)

Die Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 wird ab dem Zeitpunkt der Umsetzung der Verordnung «SIS Grenze» gemäss Artikel 66 Paragraph 5 erster Absatz aufgehoben.

Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen (Art. 64)

Artikel 25 des SDÜ wird aufgehoben, da er durch die Artikel 27–30 der vorliegenden Verordnung ersetzt wird.

Die Verordnung tritt voraussichtlich spätestens drei Jahre nach deren Verabschiedung und formellen Inkraftsetzung in Kraft. Die Kommission legt dieses Datum fest, nachdem sie die vorgesehenen Durchführungsbeschlüsse erlassen hat und sobald die Schengen-Staaten sowie die Agentur eu-LISA technisch und rechtlich bereit sind (Art. 66).

2.2.5 Inhalt der Verordnung «SIS Rückkehr»

Die neue Verordnung über die Nutzung des SIS für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ergänzt die Verordnung für das Grenzmanagement, welche die Eingabe von Ausschreibungen im SIS zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung regelt (siehe Abschnitt 2.2.4), und vervollständigt sie im Bereich Rückkehr (Verfügung und Vollstreckung der Rückkehr).

Die neue Verordnung «SIS Rückkehr» legt die Voraussetzungen und Verfahren für die Ausschreibung und Löschung im SIS II der Rückkehrentscheide, die gemäss Richtlinie 2008/115/EG²¹ (nachfolgend Rückführungsrichtlinie) erlassen wurden, fest.

Diese neue Ausschreibungskategorie im SIS dient der Kontrolle, ob die Drittstaatsangehörigen, gegen welche die Rückkehrentscheide ergangen sind, das Hoheitsgebiet des betreffenden Schengen-Staates tatsächlich verlassen haben. Damit soll die Vollstreckung der Rückkehrentscheide verbessert werden.

Ausserdem erleichtert diese neue Ausschreibungskategorie die gegenseitige Anerkennung dieser Entscheide gestützt auf die Richtlinie 2001/40/EG²² durch die jeweiligen Migrationsbehörden. Somit können andere Schengen-Staaten einen Rückkehrentscheid anerkennen und ihn selber vollziehen. Diese Richtlinie wurde von der Schweiz bereits im Rahmen des Schengen-Assoziierungsabkommens übernommen. Im Ausländerbereich, bei illegalen Aufenthalten, kann die Richtlinie direkt gestützt auf Artikel 83a VZAE angewendet werden.

Im Asylbereich hat das Parlament am 26. September 2014 eine neue Rechtsgrundlage²³ angenommen (Art. 31a Abs. 1 Bst. f AsylG), welche die Anerkennung von Asyl- und Wegweisungsentscheiden anderer Dublin-Staaten gestützt auf diese Richtlinie regelt.²⁴ Damit könnten auch Asylsuchende, deren Asylverfahren in einem anderen Dublin-Staat abgeschlossen sind und deren Wegweisung durch diesen Staat bereits verfügt und rechtskräftig geworden ist, von der Schweiz gestützt auf diese ausländische Asyl-/Wegweisungsentscheide direkt in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat zurückgeführt werden.

Neuer Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen (Art. 1 und 2)

Die zuständigen Behörden der Schengen-Staaten werden verpflichtet, alle im Rahmen der Rückführungsrichtlinie erlassenen Rückkehrentscheide in Form von Ausschreibungen in das SIS II einzutragen (Artikel 1).

Artikel 2 der Verordnung definiert verschiedene Begriffe. Die Begriffe «Rückkehr», «Drittstaatsangehöriger», «Rückkehrentscheid» verweisen auf die Richtlinie EG/2008/115 (Rückführungsrichtlinie). Ein Rückkehrentscheid ist jede behördliche oder richterliche Verfügung oder jede Massnahme, mit der der illegale Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt wird *unter Achtung der Rückführungsrichtlinie* (Art. 2 Abs. 3).

Im Rahmen der Übernahme dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands muss die Schweiz somit indirekt Stellung nehmen zum Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie und insbesondere zu deren Anwendbarkeit auf die Massnahmen der Landesverweisung, die am 1. Oktober 2016 in Kraft traten (vgl. Ziff. 2.3).

Artikel 2 definiert zudem verschiedene Begriffe wie die «Ausschreibung». Dabei handelt es sich um einen Datensatz im SIS, zu dem auch biometrische Daten gehören und der den zuständigen Behörden ermöglicht, eine Person zu identifizieren, um bestimmte Massnahmen zu ergreifen (Art.

²¹ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger; ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

²² Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen; ABl. L 149 vom 2.6.2001, S. 34; und Entscheidung 2004/191/EG des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen; ABl. L 60 vom 27.2.2004, S. 55.

²³ BBl 2014 7307; AS 2015 1871.

²⁴ Botschaft vom 9. April 2014 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 zur Änderung des Schengener Grenzkodex zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie zu weiteren Änderungen im Asyl- und Ausländerrecht; BBl 2014 3373.

2 Abs. 4). Für die Begriffe «Abschiebung» und «freiwillige Ausreise» wird erneut auf die Rückführungsrichtlinie verwiesen.

Eingabe von Ausschreibungen zur Rückkehr (Art. 3)

Die Nutzung des SIS II für die Rückkehr soll dazu dienen, die Einwanderungsbehörden bei der Nachverfolgung und Vollstreckung der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsberechtigung in den Schengen-Staaten zu unterstützen. Irreguläre Migration soll verhindert werden. Die Ausschreibung zur Rückkehr im SIS soll den zuständigen Behörden ermöglichen zu überprüfen, ob der Rückkehrverpflichtung nachgekommen wurde. Der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Einwanderungsbehörden sollen zudem intensiviert werden. Die Daten von Staatsangehörigen, die Gegenstand eines Rückkehrentscheids sind, sind unverzüglich im SIS einzugeben (Art. 3 Abs. 1).

Ein Staat kann auf die Eingabe von Daten im SIS verzichten, wenn der Drittstaatsangehörige sich in Abschiebehaft befindet. Hingegen sind die Daten unverzüglich im SIS einzugeben, wenn die inhaftierte Person aus der Haft entlassen, aber nicht abgeschoben wird (Art. 3 Abs. 2). Die Staaten müssen auch von einer Ausschreibung absehen, wenn eine Verfügung an den Aussengrenzen erlassen wird und diese sofort vollziehbar ist (Art. 3 Abs. 3). In der Ausschreibung ist ausserdem anzugeben, ob eine Frist für die freiwillige Ausreise läuft (Art. 3 Abs. 4).

Datenkategorien (Art. 4)

Artikel 4 legt die Datenkategorien fest, die in einer Ausschreibung zur Rückkehr enthalten sein sollen. Sie entsprechen weitgehend denjenigen in Artikel 20 der Verordnung «SIS Grenze». Dabei handelt es sich sowohl um alphanumerische (Bst. a–t und w–z) als auch um biometrische Daten, das heisst Lichtbilder, Gesichtsbilder und daktyloskopische Daten (Bst. u und v).

Es sind dies folgende Daten: Nachnamen (Bst. a), Vornamen, Geburtsnamen, früher verwendete Namen und Aliasnamen, Geburtsort, Geburtsdatum (Bst. f), Geschlecht, Staatsangehörigkeit (Bst. a–h).

Ausserdem können bestimmte Angaben zur Person eingegeben werden, beispielsweise dass sie bewaffnet oder gewalttätig ist, dass sie flüchtig oder entflohen ist, dass sie selbstmordgefährdet ist, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstellt oder dass sie an einer terroristischen Aktivität beteiligt ist (Bst. i). Die *Gründe* für die Ausschreibung (Bst. j) sind ebenso zu nennen wie die Behörde, die diese vorgenommen hat. Weitere Datenkategorien sind ein Verweis auf den Entscheid, der zur Ausschreibung geführt hat (Bst. l), die zu ergreifenden Massnahmen (Bst. m) sowie allfällige Verknüpfungen mit anderen Ausschreibungen SIS (Bst. n).

Die Verordnung sieht auch einen Hinweis darüber vor, ob der Rückkehrentscheid in Zusammenhang mit einer Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche oder nationale Sicherheit erlassen wurde, sowie die Art der Straftat (Bst. o und p). Verschiedene Daten beziehen sich auf das Ausweispapier der betreffenden Person (Bst. q–t). Der Ausschreibung ist eine Kopie des Ausweispapiers (falls möglich eine Farbkopie) beizulegen (Bst. w). Ebenfalls anzugeben ist eine allfällige Frist für die freiwillige Rückkehr (x) und ob der Rückkehrentscheid ausgesetzt wurde oder ob dessen Vollstreckung aufgeschoben wurde, einschliesslich infolge der Einlegung eines Rechtsmittels (Bst. y). Es ist auch anzugeben, ob der Rückkehrentscheid mit einem Einreiseverbot verbunden ist, das im SIS als Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung einzugeben wäre (Bst. z). Somit ist die Meldung eines Einreiseverbots vorgesehen, sobald die Wegweisungsverfügung erlassen worden ist. Das Einreiseverbot wird jedoch erst in dem Zeitpunkt im SIS eingetragen, in dem die betreffende Person den Schengen-Raum verlässt.

Die in Artikel 4 genannten Daten sind in der Ausschreibung einzugeben, sofern sie vorhanden sind. Gewisse Daten sind jedoch zwingend, nämlich die unter den Buchstaben *a, f, j, l, m, x und z* genannten Daten.

Austausch von Zusatzinformationen (Art. 5)

Die Sichtbarkeit der Rückkehrentscheide anderer Schengen-Staaten durch eine SIS-Ausschreibung kann in Verbindung mit der Möglichkeit des zeitnahen Austauschs von Zusatzinformationen zwischen den Schengen-Staaten dazu beitragen, dass Informationslücken geschlossen werden.

Gemäss Artikel 5 muss jeder Schengen-Staat sein SIRENE-Büro als zentrale Stelle einsetzen, die für den Austausch von Zusatzinformationen zu den eingegebenen Ausschreibungen zu Drittstaatsangehörigen im Zusammenhang mit Rückkehr und illegalem Aufenthalt zuständig ist. Für das SIRENE-Büro gelten die Bestimmungen von Artikel 8 der Verordnung «SIS Grenze» und das SIRENE-Handbuch (ständige Verfügbarkeit, kurze Fristen zur Beantwortung von Anfragen usw.).

Rückkehrbestätigung (Art. 6)

Die Schengen-Staaten werden dazu verpflichtet, die Ausreise des zur Rückkehr ausgeschriebenen Drittstaatsangehörigen dem ausschreibenden Schengen-Staat (bzw. der ausschreibenden Behörde) zu bestätigen; dies gilt auch, wenn derselbe Schengen-Staat für die Ausschreibung und ihre Vollstreckung zuständig ist. In diesem Fall muss das nationale Recht die anwendbaren Verfahren festlegen. Diese Bestimmung ermöglicht es den Behörden, die den Rückkehrentscheid erlassen und vollstrecken, zu überprüfen, ob der Rückkehrverpflichtung auch nachgekommen wurde.

Verschiedene Informationen sind dem Staat, der die Ausschreibung im SIS vorgenommen hat, zu melden: der Umstand, dass die betreffende Person identifiziert worden ist, der Ort und die Zeit der Überprüfung, der Umstand, dass die Person das Hoheitsgebiet des Staates verlassen hat, sowie der Umstand, dass gegen diese Person eine Entfernungsmassnahme verfügt worden ist (Art. 6 Abs. 1). Wenn eine Person das Hoheitsgebiet der Schweiz verlässt, nachdem gegen sie eine Wegweisung oder Ausweisung durch die Schweizer Behörden erlassen worden ist, muss die vom nationalen Recht bezeichnete Behörde eine Rückkehrbestätigung erhalten. Es ist vorgesehen, dass das SIRENE-Büro informiert wird, wenn eine Rückkehrbestätigung an einen anderen Schengen-Staat zu übermitteln ist. In der Schweiz werden das SEM, die Kantone sowie allenfalls fedpol von den Grenzkontrollbehörden je nach Art der erlassenen Verfügung über den Vollzug der Rückkehr informiert.

Ein Schengen-Staat, der eine Rückkehrbestätigung erhält, muss die Ausschreibung zur Rückkehr unverzüglich löschen. Falls nötig, ist eine Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b Verordnung «SIS Grenze» einzugeben (Art. 6 Abs. 2).

Jeder Schengen-Staat muss der Agentur eu-LISA vierteljährlich Statistiken über die Anzahl Fälle einer bestätigten Rückkehr namentlich von Personen, gegen die ein Rückkehrentscheid erlassen wurde, zukommen lassen (Art. 6 Abs. 3).

Nichterfüllung einer Rückkehrverpflichtung (Art. 7)

In Artikel 7 werden die Bestimmungen für die Fälle festgelegt, in denen der Rückkehrverpflichtung nicht nachgekommen wurde. Die ausschreibenden Schengen-Staaten werden durch das SIS II benachrichtigt, wenn ein Drittstaatsangehöriger seine Frist für eine freiwillige Rückkehr nicht eingehalten hat (Abs. 1).

Unabhängig vom Verfahren nach den Artikeln 6, 8 und 12 muss der Staat, der die Wegweisung vollzieht, im Fall einer zur Rückkehr ausgeschriebenen Person den Staat, der die Rückkehr verfügt hat, im Wege des Informationsaustauschs konsultieren, um die zu ergreifenden Massnahmen gemäss der Rückführungsrichtlinie zu bestimmen (Art. 7 Abs. 2).

Treffer an den Aussengrenzen bei der Einreise (Art. 8)

Reist eine Person in den Schengen-Raum ein, die Gegenstand einer Ausschreibung zur Rückkehr im SIS II verbunden mit einem Einreiseverbot ist, kommt ein besonderes Verfahren zur Anwendung. Der ausschreibende Staat ist zu konsultieren, um die zu ergreifenden Massnahmen insbe-

sondere betreffend die Löschung der Ausschreibung zur Rückkehr und die Eingabe einer Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung nach Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung «SIS Grenze» zu prüfen.

Wurde ein Rückkehrentscheid ohne Einreiseverbot verfügt, muss der ausschreibende Staat über das Bestehen dieser Ausschreibung informiert werden, damit diese gelöscht wird. Über die Einreise der betreffenden Person wird gemäss Schengener Grenzkodex²⁵ entschieden.

Konsultation vor der Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels oder eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt (Art. 9)

Möchte ein Staat eine Aufenthaltsbewilligung (Aufenthaltstitel oder Visum für einen längerfristigen Aufenthalt) für einen Drittstaatsangehörigen, der von einem anderen Staat zur Rückkehr oder zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ausgeschrieben wurde, erteilen oder verlängern, so konsultiert er diesen Staat.

Ein Konsultationsersuchen wird an den ausschreibenden Staat gerichtet. Dieser beantwortet das Ersuchen innerhalb von *zehn Tagen*. Eine ausbleibende Antwort wird so ausgelegt, dass der betreffende Staat keine Einwände gegen die Erteilung des Aufenthaltstitels oder des Visums für einen längerfristigen Aufenthalt hat. Der Entscheid, der unter Berücksichtigung des nationalen Rechts und möglicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erfolgt ist, wird dem ausschreibenden Staat mitgeteilt. Falls eine Aufenthaltsbewilligung gewährt wird, ist die Ausschreibung zur Rückkehr zu löschen.

Bei einer Ausschreibung zur Rückkehr *ohne Einreiseverbot* informiert der Staat den ausschreibenden Staat über die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt. Dieser löscht die Ausschreibung zur Rückkehr unverzüglich.

Konsultation vor der Eingabe einer Ausschreibung zur Rückkehr in Bezug auf einen Inhaber eines Aufenthaltstitels oder Visums für einen längerfristigen Aufenthalt (Art. 10)

Der Staat, der einen Rückkehrentscheid erlassen hat und eine Ausschreibung zur Rückkehr im SIS vornehmen möchte, muss den Staat, der einen Aufenthaltstitel oder ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt erteilt hat, im Wege des Informationsaustauschs konsultieren. Er muss die massgebenden Informationen zur Begründung des Rückkehrentscheids bereitstellen. Der konsultierte Staat bestimmt aufgrund dieser Informationen, ob der Aufenthaltstitel oder das Visum für einen längerfristigen Aufenthalt zu widerrufen ist. Er teilt dies dem Staat, der den Rückkehrentscheid verfügt hat, grundsätzlich innerhalb von *14 Tagen* nach dem Ersuchen mit. Diese Frist kann um zwölf Tage verlängert werden. Wird der Aufenthaltstitel oder das Visum nicht widerrufen, nimmt der betreffende Staat keine Ausschreibung im SIS vor.

Konsultation nach der Eingabe einer Ausschreibung zur Rückkehr im SIS (Art. 11)

Wurde eine Person zur Rückkehr ausgeschrieben, die einen von einem anderen Staat ausgestellten Aufenthaltstitel oder ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt besitzt, ist der Widerruf des Rückkehrentscheids in Betracht zu ziehen. In diesem Fall wird die Ausschreibung zur Rückkehr unverzüglich gelöscht. Wird hingegen am Rückkehrentscheid festgehalten, ist der Staat, der die Aufenthaltsbewilligung erteilt hat, zu konsultieren. Die massgebenden Informationen zum Rückkehrentscheid sind ebenso bereitzustellen wie die Gründe für die Ausschreibung zur Rückkehr im SIS. Gestützt auf diese Informationen bestimmt der konsultierte Staat, ob der Aufenthaltstitel oder das Visum für einen längerfristigen Aufenthalt zu widerrufen ist. Er teilt seinen Entscheid dem Staat mit, der den Rückkehrentscheid erlassen hat. Dies erfolgt in der Regel innerhalb von 14 Tagen

²⁵ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex); ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1.

nach dem Ersuchen. Diese Frist kann ebenfalls um 12 Tage verlängert werden. Werden der Aufenthaltstitel oder das Visum nicht widerrufen, muss der Staat, der den Rückkehrentscheid erlassen hat, die Ausschreibung zur Rückkehr im SIS löschen.

Konsultation in Bezug auf einen Inhaber eines Aufenthaltstitels oder eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt, der im SIS zur Rückkehr ausgeschrieben ist (Art. 12)

Wird eine Ausschreibung zur Rückkehr im SIS festgestellt, so ist der betreffende Staat, der diese Ausschreibung vorgenommen hat, zu konsultieren. Dieser konsultiert den Staat, der die Aufenthaltsbewilligung erteilt hat, gemäss Artikel 11. Der Staat, der den Rückkehrentscheid erlassen hat, informiert den Staat, der die Ausschreibung festgestellt hat, über das Ergebnis der Konsultation und darüber, ob an der Ausschreibung zur Rückkehr festgehalten wird oder nicht.

Statistiken (Art. 13)

Der Agentur eu-LISA werden jährliche Statistiken zu den verschiedenen Konsultationsverfahren und zur Einhaltung der entsprechenden Fristen bereitgestellt.

Löschung von Ausschreibungen (Art. 14)

Die Ausschreibungen sind nach der Rückkehr des betreffenden Drittstaatsangehörigen zu löschen (Art. 14 Abs. 1). Ergänzend dazu sind Ausschreibungen auch zu löschen, wenn die Rückkehrentscheide widerrufen oder annulliert worden sind. Wenn die Person die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates oder eines anderen Staates erworben hat, der die Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum geniesst, muss jede Ausschreibung zur Rückkehr gelöscht werden, sobald der entsprechende Staat über diesen Umstand nach Artikel 44 der Verordnung «SIS Grenze» informiert worden ist (Art. 14 Abs. 2).

Übermittlung von Daten an Drittstaaten (Art. 15)

Eine Übermittlung von Daten an Drittstaaten soll nur zur Identifizierung irregulär aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder zwecks Ausstellung von Ausweis- oder Reisedokumenten im Hinblick auf die Rückkehr erlaubt werden. Zudem muss die betreffende Person über die Möglichkeit einer Datenbekanntgabe informiert worden sein (Art. 15 Abs. 3). Kapitel 5 der Verordnung (EU) 2016/679 ist zu beachten.

Statistiken (Art. 16)

Jeder Staat muss insbesondere die Anzahl Ausschreibungen zur Rückkehr, die er im SIS II eingegeben hat (Art. 4 und 6 Abs. 3), die Anzahl Fälle des Nichtvollzugs der Rückkehr nach Artikel 7 der Verordnung sowie die Anzahl gelöschter Ausschreibungen zur Rückkehr bekanntgeben.

Zugriffsrechte (Art. 17)

Da in den Schengen-Staaten mehrere Behörden für den Erlass von Rückkehrentscheiden zuständig sind, sollen diese auf das SIS II zugreifen können, um Daten einzugeben, zu aktualisieren, zu löschen und abzufragen.

Die Verordnung verweist hier auf Artikel 34 Absätze 1–3 der Verordnung «SIS Grenze». Somit haben die gleichen Behörden Zugriff auf die Daten der Ausschreibungen zur Rückkehr und zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung. Dies macht insofern Sinn, als die Rückkehr und das Einreiseverbot thematisch zusammenhängen. Daher wird auf die Zugriffsrechte verwiesen, die in diesen Artikeln festgelegt sind und unter Punkt 2.3.1 erläutert werden.

Die Zugriffsrechte von Europol und der Agentur für die Grenz- und Küstenwache werden im allgemeinen Teil erläutert (Ziff. 2.2.2). Hier wird auf die Artikel 35 und 36 der Verordnung «SIS Grenze» verwiesen.

Bewertung (Art. 18)

Die Kommission ist beauftragt, die Umsetzung dieser Verordnung während den zwei darauf folgenden Jahren zu überprüfen. Insbesondere sind die Synergien mit der Agentur für die Grenz- und Küstenwache zu prüfen.

Anwendbarkeit der Verordnung «SIS Grenze» (Art. 19)

Artikel 19 sieht vor, dass gewisse allgemeine Bestimmungen zum SIS II, die in der Verordnung «Grenze» enthalten sind, auch auf die vorliegende EU-Verordnung Anwendung finden (z. B. Prüfung der Löschung von Ausschreibungen, Datenverarbeitung, Datenschutz, Haftung und Monitoring, Statistiken).

Inkrafttreten (Art. 20)

Die SIS-Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft. Sie gilt jedoch erst ab dem von der Kommission nach Artikel 66 Absatz 2 der Verordnung «SIS Grenze» festgelegten Datum (vgl. Ziff. 2.2.6).

2.2.6 Inkraftsetzung der SIS-Verordnungen

Die SIS-Verordnungen traten am 27. Dezember 2018 in Kraft, anwendbar werden sie allerdings erst ab einem von der Europäischen Kommission zu bestimmenden Zeitpunkt. Die Europäische Kommission hat ab Inkrafttreten der SIS-Verordnungen drei Jahre Zeit, um diesen Zeitpunkt zu bestimmen. Sie berücksichtigt dabei insbesondere, dass die Schengen-Staaten alle rechtlichen und operationellen Voraussetzungen für die Inbetriebnahme des Systems geschaffen haben.

Abweichend hiervon gelten einige Bestimmungen der Verordnungen «SIS Polizei» und «SIS Grenze» bereits ab Inkrafttreten der Verordnungen am 27. Dezember 2018. Diese Regelungen beinhalten allerdings lediglich technische Vorgaben, welche die Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Grosssystemen (eu-LISA) im Hinblick auf die Systementwicklung zu beachten hat, sowie die Rechtsgrundlagen für den Erlass von verschiedenen Durchführungsrechtsakten, mit welchen die Kommission zu einzelnen Regelungsaspekten präzisierende Bestimmungen festlegen wird.

Zudem werden gewisse Bestimmungen später, jedoch vor der Inbetriebnahme des neuen SIS II, in Kraft gesetzt:

- Ein Jahr nach Inkrafttreten (27.12.2019) der Verordnungen «SIS Grenze» und «SIS Polizei» werden der Beschluss 2007/533/JI und die Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 dahingehend geändert, dass Europol sowie die Mitglieder der europäischen Grenz- und Küstenwachteams unter bestimmten Bedingungen Zugriff auf das SIS erhalten (vgl. Art. 77, Nr. 7 und 8 Verordnung «SIS Polizei» und Art. 63, Nr. 9 Verordnung «SIS Grenze»).
- Zwei Jahre nach Inkrafttreten (27.12.2020) folgt die Änderung des erwähnten Beschlusses und der genannten Verordnung hinsichtlich der Eingabe, Überprüfung und Abfrage von daktyloskopischen Daten und Lichtbildern (vgl. Art. 77, Nr. 6 Verordnung «SIS Polizei» und Art. 63, Nr. 7, Verordnung «SIS Grenze»).

Eine durch den Bundesrat partielle, vorläufige Anwendung²⁶ der beiden Notenaustausche betreffend die Übernahme der Verordnung «SIS Grenze» bzw. der Verordnung «SIS Polizei» soll, sofern notwendig, sicherstellen, dass die oben genannten Bestimmungen ein Jahr bzw. zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnungen in der EU, sprich ab dem 27. Dezember 2019 bzw. dem 27. Dezember 2020, auch in der Schweiz Anwendung finden.

²⁶ Eine vorläufige Anwendung erfolgt gestützt auf Artikel 7b, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), SR 172.010.

2.3 Rechtliche und technische Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr»

2.3.1 Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie

Die Rückführungsrichtlinie wurde von der Schweiz als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands übernommen und trat am 1. Januar 2011 in Kraft, ebenso die erforderlichen Anpassungen des Ausländergesetzes.²⁷

Sie strebt eine minimale Vereinheitlichung der geltenden Verfahren für illegal aufhältige Staatsangehörige von Nicht-Schengen-Staaten (Drittstaaten) an. Die Richtlinie enthält namentlich Bestimmungen zur Wegweisungsverfügung, Inhaftierung, Abschiebung und zum Einreiseverbot.

Die Rückführungsrichtlinie gilt für Drittstaatsangehörige mit unbefugtem Aufenthalt. Ein Aufenthalt gilt als unbefugt, wenn die Einreisevoraussetzungen nach Artikel 6 des Schengener Grenzkodex oder die nationalen Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllt sind. Dabei ist unerheblich, ob sich der unbefugte Aufenthalt aus einer illegalen Einreise, der Ablehnung eines Asylgesuchs oder dem Ablauf der Gültigkeitsdauer einer Bewilligung ergeben hat.

Es ist den Schengen-Staaten freigestellt, die Rückführungsrichtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren hängig ist (Art. 2 Abs. 2 Bst. b der Rückführungsrichtlinie).

Bei der Übernahme der Rückführungsrichtlinie wurde nur beschlossen, dass diese nicht für Drittstaatsangehörige gilt, die Gegenstand eines Auslieferungsverfahrens nach Artikel 32 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG) sind. Bei einem solchen Verfahren sind die Bestimmungen des IRSG massgebend, und eine Anpassung dieses Gesetzes wurde nicht als erforderlich erachtet.²⁸ Hingegen wurden keine ausdrücklichen allgemeinen Vorbehalte geäussert in Bezug auf Drittstaatsangehörige, die aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind (vgl. BVGer C-5819/2012 vom 26. August 2014 E. 6.7.2). Die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie erforderte Anpassungen des AIG im Bereich der Entfernung- und Fernhaltemassnahmen, der Wegweisung, der Ausschaffung sowie der Zwangsmassnahmen. Das AsylG hat nur leichte Anpassungen in Bezug auf die Modalitäten der Wegweisungsverfügung nach Artikel 45 erfahren.

Gemäss der vorgesehenen Regelung (Art. 2 Abs. 3 der Verordnung «SIS Rückkehr») werden nur Entscheide im SIS eingegeben, die der Rückführungsrichtlinie entsprechen. Dieses Kapitel soll bestimmen, welche schweizerischen Verfügungen als Rückkehrentscheide nach der Rückführungsrichtlinie gelten und damit im SIS II erfasst werden müssen.

Rückkehrentscheide nach dem AIG

Rückkehrentscheide, die sich auf das AIG stützen und im SIS einzugeben sind, sind Wegweisungsverfügungen nach Artikel 64 AIG. Wegweisungen in einen Schengen- oder Dublin-Staat gestützt auf bilaterale Abkommen werden hier nicht berücksichtigt (Art. 64a und 64c Abs. 1 Bst. a AIG), da in diesen Fällen darauf verzichtet werden kann, einen Rückkehrentscheid nach der Rückführungsrichtlinie zu erlassen (Art. 6 Abs. 3). Ein Entscheid gestützt auf Artikel 64c Absatz 1 Buchstabe b AIG bedingt einen früheren Entscheid über eine Einreiseverweigerung gestützt auf Artikel 14 des Schengener Grenzkodex, der von einem anderen Schengen-Staat erlassen wurde. Auch bei dieser

²⁷ Bundesbeschluss vom 18. Juni 2010 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG), in Kraft seit dem 1. Januar 2011, AS 2010 5925; BBI **2009** 8881.

²⁸ Botschaft vom 18. November 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EG betreffend die Übernahme der EG-Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) und über eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Automatisierte Grenzkontrolle, Dokumentenberaterinnen und Dokumentenberater, Informationssystem MIDES); BBI **2009** 8881.

Konstellation handelt es sich nicht um einen Rückkehrentscheid, da die Ausnahme von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Rückführungsrichtlinie Anwendung findet.

Und schliesslich sind auch Entscheide über die Rückkehr in einen Schengen-Staat, der der betreffenden Person ein Aufenthaltsrecht gestützt auf Artikel 64 Absatz 2 AIG gewährt hat, keine Rückkehrentscheide gemäss der Richtlinie. Denn diese sieht vor, dass auf einen solchen Entscheid verzichtet werden kann – was die Schweiz tut (Art. 6 Abs. 2 Rückführungsrichtlinie).

Am Flughafen (Schengen-Aussengrenzen) verfügte Wegweisungen und Einreiseverweigerungen nach Artikel 65 AIG werden nicht im SIS II eingegeben. Nach Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung «SIS Rückkehr» können die Staaten auf eine Ausschreibung zur Rückkehr verzichten, wenn ein Entscheid an den Aussengrenzen erlassen wird und sofort vollziehbar ist. Einreiseverweigerungen am Flughafen nach Artikel 65 AIG werden ausserdem im neuen Einreise- und Ausreisesystem EES eingegeben.

Eine Ausweisung, die fedpol gestützt auf Artikel 68 AIG zur Wahrung der inneren oder der äusseren Sicherheit der Schweiz verfügt, gilt als Rückkehrentscheid, der gemäss der Rückführungsrichtlinie erlassen wird. Hier wird nicht von der Ausnahme nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Rückführungsrichtlinie Gebrauch gemacht.

Rückkehrentscheide gestützt auf die Landesverweisung

Es steht den Schengen-Staaten frei, die Rückführungsrichtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die nach einzelstaatlichem Recht oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren hängig ist (Art. 2 Abs. 2 Bst. b der Rückführungsrichtlinie). Die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes zur Landesverweisung traten am 1. Oktober 2016²⁹ in Kraft, nach der Übernahme der Rückführungsrichtlinie in nationales Recht. Die Schweiz hat sich nicht ausdrücklich zur Anwendbarkeit der Rückführungsrichtlinie auf die Ausweisungen nach Artikel 66a und 66a^{bis} des Strafgesetzbuchs (StGB) oder 49a und 49a^{bis} des Militärstrafgesetzes (MStG) geäussert. Die Übernahme der vorliegenden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands bietet Gelegenheit, darüber zu entscheiden, ob Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Rückführungsrichtlinie auf die oben genannte Landesverweisung Anwendung finden soll oder nicht. Diese Verfügungen müssen zur Ausreise der betreffenden Person aus der Schweiz führen und sind nicht als weniger bedeutend zu erachten als die nach dem AIG erlassenen Rückkehrentscheide. In einem ersten Schritt verfügt das Gericht in seinem Urteil die Landesverweisung aus dem Hoheitsgebiet der Schweiz für eine bestimmte Dauer. Erst in einem zweiten Schritt und nachdem die zuständige Behörde festgestellt hat, dass kein Grund für deren Aufschub besteht, wird die Massnahme vollzogen. Um zu vermeiden, dass eine Landesverweisung, die aufgeschoben oder nicht vollzogen werden könnte (Flüchtlingseigenschaft), im SIS eingegeben wird, ist es also gerechtfertigt, im Rahmen dieser Vorlage zu verlangen, dass im SIS II nur die Vollzugsentscheide einzugeben sind, die von den Kantonen im Hinblick auf die effektive Ausreise der Person, gegen die eine Landesverweisung verfügt worden ist, einzugeben. Diese entsprechen der Rückführungsrichtlinie und stellen einen Rückkehrentscheid im Sinne dieser Richtlinie dar.

Rückkehrentscheide nach dem AsylG

Wenn das SEM das Asyl verweigert und die Wegweisung der betreffenden Person in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat ausserhalb des Schengen-Raums verfügt, ist eine Ausschreibung zur Rückkehr im SIS einzugeben. Dabei handelt es sich um Wegweisungsverfügungen gestützt auf Artikel 45 AsylG. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass gegen Flüchtlinge eine Wegweisung verfügt wird (Art. 65 AsylG). In diesem Fall erfolgt die Wegweisung oder Ausweisung nach den Artikeln 64

²⁹ Bundesgesetz vom 20. März 2015 (Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer), AS **2016** 2329; BBl **2013** 5975.

(Wegweisung), 63 Absatz 1 Buchstabe b (Widerruf der Bewilligung aus Sicherheitsgründen) und 68 (Ausweisung) AIG. Diese sind somit im SIS II einzugeben.

Die vorläufige Aufnahme ist zwar eine Ersatzmassnahme, wenn eine Wegweisung verfügt wird, diese aber aufgrund der Lage im Land oder der besonderen Situation der betreffenden Person nicht vollzogen werden kann. Dennoch handelt es sich in der Praxis um eine Schutzgewährung, und die betreffende Person kann vorläufig in der Schweiz bleiben. Solche Fälle werden daher nicht in das SIS II eingegeben.

2.3.2 Praktische Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr»

Um eine optimale Umsetzung dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands zu gewährleisten, wird vorgeschlagen, das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich zu nutzen (ZEMIS; vgl. Ziff. 3).

Die Hauptaufgaben kommen den kantonalen Migrationsbehörden zu, die für den Vollzug der Wegweisung oder der Ausweisung nach dem AIG oder nach dem StGB oder MStG zuständig sind und alle Rückkehrentscheide gestützt auf die Rückführungsrichtlinie in einer bestimmten Eingabemaske im ZEMIS erfassen müssen. Sind die Voraussetzungen der Verordnung «SIS Rückkehr» erfüllt, so werden die massgebenden Informationen automatisch an das SIS II übermittelt.

Das SEM muss die im Rahmen eines Asylverfahrens verfügten Wegweisungen direkt in einer ähnlichen Eingabemaske im ZEMIS erfassen und die erforderlichen Informationen an das SIS übermitteln. Die zwingend zu übermittelnden Daten sind die Namen, das Geburtsdatum, die Gründe für die Ausschreibung, eine Bezugnahme auf den Entscheid, der der Ausschreibung zugrunde liegt, die zu ergreifenden Massnahmen sowie Angaben darüber, ob eine Frist für die freiwillige Rückkehr besteht und ob der Entscheid mit einer Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung verbunden ist (Art. 4 der Verordnung «SIS Rückkehr»).

Zudem erfolgt die Löschung der Ausschreibungen im SIS beim Vollzug der Rückkehr durch die zuständigen Behörden, das heisst die Behörden, die die Ausschreibung im SIS vorgenommen haben, über das ZEMIS. Eine Löschung durch die kantonalen Behörden muss daher ebenfalls möglich sein. Ausserdem erfolgt eine Löschung auch bei der Erteilung eines Aufenthaltstitels oder eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt durch die Kantone.

Darüber hinaus werden Ausschreibungen zur Rückkehr oder zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung gelöscht, wenn der entsprechende Entscheid insbesondere nach einem Konsultationsverfahren durch die ausschreibende Behörde widerrufen oder annulliert worden ist. Wenn die betreffende Person die Staatsangehörigkeit eines Schengen-Staats erhält, ist jede Ausschreibung unverzüglich zu löschen.

Die einzige Ausnahme betrifft Rückkehrentscheide, die das fedpol gestützt auf Artikel 68 Absatz 1 AIG (Ausweisung) erlässt. In diesem Fall erlässt das fedpol künftig einen Entscheid gemäss der Rückführungsrichtlinie. Dieser Entscheid wird im RIPOL eingetragen und an das SIS übermittelt, damit dort die Ausschreibung zur Rückkehr eingetragen wird. Das fedpol nimmt auch die Löschung dieser Ausschreibung und die Aktivierung einer allfälligen Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im SIS vor.

Im RIPOL sind die Entscheide, die von den Migrationsbehörden der Kantone und des Bundes erlassen wurden, wie bisher über eine Datenabfrage im ZEMIS ersichtlich.

2.4 Rechtlicher Umsetzungsbedarf

2.4.1 Verordnung «SIS Polizei»

Die Verordnung (EU) 2018/1862 enthält sowohl direkt anwendbare Bestimmungen als auch solche, die landesrechtlich konkretisiert werden müssen. Diejenigen Neuerungen, die eine Anpassung von

Bundesgesetzen erfordern, werden in diesem Abschnitt beschrieben. Zahlreiche Neuerungen haben demgegenüber nur Auswirkungen auf das Verordnungsrecht, insbesondere auf die N-SIS-Verordnung³⁰, und bleiben im Folgenden unberücksichtigt.

Erweiterung der Datenkategorien (Art. 20)

Mit dem vorliegenden Reformpaket werden die Datenkategorien erweitert, die im SIS II bearbeitet werden dürfen. Neu werden die in der Ausschreibung genannten Warnhinweise zu gesuchten Personen wie Suizidalität, Gefährlichkeit oder Gesundheitszustand (vgl. Abschnitt 2.2.3) ausgeweitet. Dies bedingt eine Anpassung von Artikel 16 des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI)³¹. Diese Bestimmung regelt die Bearbeitung von Daten im nationalen Teil des Fahndungssystems (sog. N-SIS). Absatz 3 beschreibt den Inhalt dieses Informationssystems. Damit die in Artikel 20 der Verordnung «SIS Polizei» vorgesehenen neuen Datenkategorien im N-SIS bearbeitet werden können, ist eine Anpassung erforderlich. Gemäss der bestehenden Formulierung von Artikel 16 Absatz 3 BPI können nur erkennungsdienstliche Daten, nicht aber weitere Merkmale im N-SIS bearbeitet werden.

Ausschreibung von schutzbedürftigen Personen (Art. 32)

Die Ausschreibung von schutzbedürftigen Personen (vgl. Abschnitt 2.2.3) setzt voraus, dass ein entsprechender Entscheid der zuständigen Behörde nach Landesrecht vorliegt. Soweit es um eine Anhaltung oder Gewahrsamnahme bei Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahmen geht, bestehen auf Stufe Bund die erforderlichen Grundlagen (Art. 307 ff. sowie Art. 388 ff. ZGB³²). Gleiches gilt für die fürsorgerische Unterbringung (Art. 426 ff. ZGB). Die Bearbeitung von Daten zu Ausschreibungen im vorliegenden Sinn ist in Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe d BPI bereits vorgesehen.

Im Übrigen fällt die Regelung der Ausschreibung von verletzbaren Personen in den Kompetenzbereich der Kantone (allgemeine Gefahrenabwehr). Diese sind gehalten, die hierfür allenfalls erforderlichen Anpassungen der Rechtsgrundlagen vorzunehmen.

Ermittlungsanfrage (Art. 36)

Die Ausschreibung einer Person zur Ermittlungsanfrage erfolgt in der Regel im Rahmen eines laufenden Strafverfahrens. In diesem Fall richtet sich die Massnahme nach den einschlägigen Bestimmungen der Strafprozessordnung (insb. Art. 215 und 217 ff. StPO³³). In dieser Hinsicht besteht kein landesrechtlicher Anpassungsbedarf. Hingegen muss die Möglichkeit, Ermittlungsanfragen im N-SIS zu bearbeiten, in Artikel 16 Absatz 2 BPI genannt werden.

Für die Ausschreibung einer Ermittlungsanfrage zum Zweck der Gefahrenabwehr, das heisst ausserhalb eines Strafverfahrens, besteht weder auf Stufe Bund noch auf Stufe Kantone eine formell-gesetzliche Grundlage. Dies im Unterschied zur verdeckten Registrierung oder zur gezielten Kontrolle, die vom Nachrichtendienst des Bundes gestützt auf Artikel 16 NDG³⁴ veranlasst werden kann. Verschiedene Kantone haben diese Massnahmen ebenfalls in ihre Polizeigesetze aufgenommen.

Das europäische Recht verpflichtet die Schweiz nicht, die Ermittlungsanfrage landesrechtlich einzuführen (vgl. Abschnitt 2.2.3). Der Bundesrat verzichtet derzeit auf die Umsetzung dieser Massnahme, weil zunächst Erfahrungen mit der Nutzung der verdeckten Registrierung und der gezielten Kontrolle zum Zweck der Gefahrenabwehr gewonnen werden sollen.

³⁰ SR 362.0

³¹ SR 361

³² SR 210

³³ SR 311

³⁴ SR 121

Die Kantone sind frei, für ihren Zuständigkeitsbereich die erforderlichen Grundlagen für die Umsetzung von Ermittlungsanfragen zu schaffen.

Zusätzliche Objektkategorien (Art. 38)

Die Objektkategorien, die im SIS II ausgeschrieben werden können, werden erweitert (vgl. Abschnitt 2.2.3). Dies bedingt eine Anpassung von Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe g BPI. Gemäss der bestehenden Formulierung können Motorfahrzeuge und Sachen, nicht aber Flugzeuge, Schiffe, Container und andere eindeutig identifizierbare Sachen im N-SIS ausgeschrieben werden. Die europarechtlich vorgeschriebenen Eigenschaften für ausschreibungsfähige Sachen (insb. gestohlen, unterschlagen, gefälscht) müssen in Artikel 16 BPI demgegenüber nicht umgesetzt werden, da sie direkt anwendbar sind.

Ausschreibungen zu unbekannten Personen zwecks Identifizierung (Art. 40)

Mit Artikel 40 wird für die Suche nach unbekannten Tätern eine neue Ausschreibungskategorie zwecks Identifizierung eingeführt. Zur Umsetzung dieser Bestimmung muss der Zweck von N-SIS gemäss Artikel 16 Absatz 2 BPI ergänzt werden (bisher: Suche von bekannten Personen; neu: Suche nach tatverdächtigen Personen, deren Identität unbekannt ist).

Die europarechtlich vorgeschriebene Anforderung, dass unbekannte Personen nur im Zusammenhang mit schweren Straftaten (z. B. terroristischer Anschlag, Raubüberfall) ausgeschrieben werden dürfen, ist demgegenüber direkt anwendbar und muss in Artikel 16 BPI nicht umgesetzt werden.

Besondere Vorschriften für die Eingabe von Lichtbildern, Gesichtsbildern, daktyloskopischen Daten und DNA-Profilen (Art. 42)

Artikel 42 regelt die Verifikation einer Suche mithilfe von Fotografien, Gesichtsbildern, daktyloskopischen Daten oder DNA-Profilen (vgl. Abschnitt 2.2.3). Damit diese Daten im N-SIS bearbeitet werden dürfen, muss der Inhalt des Informationssystems erweitert werden (Art. 16 Abs. 3 BPI).

Zugriffsrechte auf SIS der Zulassungsstellen für Wasser- und Luftfahrzeuge (Art. 46) sowie der Zulassungsstellen für Feuerwaffen (Art. 47)

Mit Artikel 46 werden die Schengen-Staaten verpflichtet, für die Zulassungsbehörden für Schiffe und Flugzeuge ein direktes Abrufrecht auf N-SIS einzuführen (vgl. Abschnitt 2.2.3). In der Schweiz sind dies die kantonalen Schifffahrtsämter bzw. für Flugzeuge das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL). Dies setzt eine entsprechende Ergänzung von Artikel 16 Absatz 5 BPI voraus.

Das Reformpaket SIS II sieht vor, dass anmeldepflichtige Waffen und deren Besitzer vor deren Registrierung überprüft werden. Zu diesem Zweck werden die Schengen-Staaten verpflichtet, den Behörden, die für die Registrierung von Waffen zuständig sind, ein direktes Abrufrecht auf N-SIS zu erteilen (vgl. Abschnitt 2.2.3). In der Schweiz sind dies die kantonalen Waffenbüros (betreffend Waffenerwerbs- und Tragescheine) und fedpol (Ein- und Ausfuhrbewilligungen für Waffen im Schengen-Raum). Dies setzt entsprechende Ergänzungen von Artikel 16 Absatz 5 BPI voraus. Zu ergänzen ist zudem die Zweckbestimmung von N-SIS (Art. 16 Abs. 2 BPI). Anzufügen ist, dass das SECO zwar für Ausfuhrbewilligungen von Waffen in Drittstaaten zuständig ist, nicht jedoch für deren Registrierung. Das SECO hat deshalb keinen Zugriff auf N-SIS.

2.4.2 Verordnung «SIS Grenze»

Die Verordnung enthält gewisse direkt anwendbare Bestimmungen. Jedoch gibt es einige Punkte, die zu konkretisieren sind, sei es auf Stufe Gesetz oder Verordnung. Folgende Bereiche werden eine Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und die Integration (AIG) verursachen:

Ausschreibungspflicht

Artikel 67 AIG ist zu ergänzen und zu ändern, um einem neuen Grund für die Ausschreibung im SIS (Art. 24 Abs. 2 Bst. c Verordnung «SIS Grenze») Rechnung zu tragen. Dies betrifft Fälle, in

denen eine Person eine Straftat in Zusammenhang mit dem Aufenthaltsrecht begangen hat oder versucht hat, eine solche Straftat zu begehen. So ist in Fällen, in denen beispielsweise Artikel 115 oder 118 AIG eine Verurteilung in der Schweiz nach sich zieht, ein Einreiseverbot zu verfügen und im SIS einzugeben.

Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung «SIS Grenze» sieht neu eine Pflicht vor, eine Ausschreibung in das SIS einzutragen, wenn gegen illegal aufhältige Drittstaatsangehörige ein Einreiseverbot gemäss Richtlinie 2008/115/EG verhängt wurde. Ebenfalls wird festgelegt, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen solche Ausschreibungen in das SIS einzutragen sind. Im AIG wird diese neue Pflicht aufgenommen (Art. 68a Abs. 2 E-AIG).

Neu soll zudem zwingend im SIS II ersichtlich sein, aus welchen Gründen die Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung erlassen wurde (Art. 20 Verordnung «SIS Grenze»). Ebenso eine Bezugnahme auf die Verfügung, die der Ausschreibung zugrunde liegt (Bst. m), die zu ergreifenden Massnahmen (Bst. n), der Hinweis, ob das Einreiseverbot in Zusammenhang mit einer Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche oder nationale Sicherheit erlassen wurde und ob die betreffende Person sich illegal im ausschreibenden Staat aufgehalten hat (Bst. q). In Artikel 68a Absatz 2 E-AIG sollen die massgebenden alphanumerischen und biometrischen Daten von Drittstaatsangehörigen gemäss der Verordnung «SIS Grenze» an das SIS übermittelt werden bei der Verfügung von Einreiseverboten durch das SEM oder fedpol sowie bei einer Landesverweisung (Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung).

Zudem besteht neu eine spezielle Bestimmung (Art. 68a Abs. 3 E-AIG), wonach die biometrischen Daten, die bereits in den Datenbanken AFIS und ZEMIS erfasst sind, gemäss den Anforderungen der Verordnung SIS II³⁵ und dieser Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands in das SIS II übermittelt werden können. Die Daten des AFIS werden ebenfalls durch fedpol an das SIS übermittelt bei einem von dieser Behörde nach dem AIG (Art. 68a Abs. 5 E-AIG) verfügten Einreiseverbot. Eine spätere Erfassung der biometrischen Daten ist auf Ersuchen von fedpol zulässig. Dies erfolgt durch die Behörden, die bei einer Kontrolle festgestellt haben, dass eine Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ohne biometrische Daten besteht.

Und schliesslich ist eine Delegationsklausel zugunsten des Bundesrats vorgesehen (Art. 68a Abs. 6 E-AIG), damit dieser das Verfahren für die Bereitstellung der Daten zu Einreiseverboten an die berechtigten Behörden und deren Erfassung in den massgebenden Datenbanken (ZEMIS und RIPOL) regeln kann.

Aufgaben des SIRENE-Büros

Ferner ist zu regeln, welche Aufgaben dem SIRENE-Büro von fedpol zukommen für den Austausch von Zusatzinformationen sowie die Konsultationsverfahren zwischen den zuständigen Behörden in den Schengen-Staaten über Drittstaatsangehörige, gegenüber denen ein Einreiseverbot verfügt und im SIS eingetragen wurde (Art. 68b AIG).

Löschung von Ausschreibungen und Datenbekanntgabe

Die Löschung von Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ist in Artikel 68d Absatz 2 E-AIG geregelt, so wie die Löschung von Ausschreibungen zur Rückkehr (vgl. Ziff. 2.4.3). Die Übermittlung von Daten des SIS betreffend Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ist in Artikel 68e E-AIG geregelt.

³⁵ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation, ABl. L 381 vom 28.12.2006, S.4.

Neue Zugriffsrechte im Migrationsbereich

Aufgrund der neuen Zugriffsrechte auf die Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im SIS (Grenzkontrollbehörde, SEM, Kantone zum Prüfen des Aufenthalts sowie die Visumbehörden) im Migrationsbereich ist Artikel 16 BPI entsprechend zu ergänzen.

Pflicht der Lieferung von biometrischen Daten (Gesichtsbild, Fingerabdrücke)

Was die Erfassung biometrischer Daten bei einer Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im SIS betrifft, so können diese Daten nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe h BGIAA bereits heute im ZEMIS erfasst werden. Diese Gesetzesgrundlage ermöglicht dem SEM, das Lichtbild, das Gesichtsbild oder die Fingerabdrücke der betreffenden Person zu erfassen und über ZEMIS an das SIS zu übermitteln. Diese Erfassung ist zudem im neuen Artikel 7a Absatz 1 Buchstaben a und e BGIAA³⁶ ebenfalls schon vorgesehen.

Eine Pflicht zur Erhebung und Lieferung der biometrischen Daten wird neu in Artikel 68a Absätze 3 und 4 E-AIG vorgesehen. Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass möglichst alle massgebenden Daten, einschliesslich der biometrischen Daten, an das SIS übermittelt werden können in Übereinstimmung mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen des SAA.

Und schliesslich ist die Regelung für die Daten des AFIS-Systems (Art. 354 StGB) dahingehend zu optimieren, dass das SEM Zugriff auf diese Daten erhält und dem Bundesrat die Kompetenz erteilt wird, die Bekanntgabe und automatische Übermittlung erkennungsdienstlicher Daten an Dritte oder an Datenbanken zu regeln.

2.4.3 Verordnung «SIS Rückkehr»

Verschiedene Elemente der SIS-Verordnung sind direkt anwendbar. Dennoch sind gewisse Bestimmungen insbesondere aus Gründen der Transparenz im AIG und im AsylG vorzusehen.

Eingabe von Rückkehrentscheiden im SIS

Es wird ein neuer Artikel vorgeschlagen um zu gewährleisten, dass die zuständigen Behörden die massgebenden Daten zur Rückkehr im Hinblick auf deren Übermittlung an das SIS erfassen (Art. 68a Abs. 1 E-AIG). Dieser Artikel ermöglicht zudem, klar zu bestimmen, welche schweizerischen Rückkehrentscheide im SIS einzugeben sind (vgl. Ziff. 2.3.1), und die Einreiseverbote zu nennen, die bereits heute ausgeschrieben sind (Art. 68a Abs. 2 E-AIG).

Es wird zudem eine Pflicht zur Erhebung und Lieferung der biometrischen Daten in Artikel 68a Absätze 3 und 4 E-AIG vorgesehen. Wie in Ziffer 2.4.2 erwähnt, sieht eine neue Bestimmung (Art. 68a Abs. 2 E-AIG) vor, dass die biometrischen Daten, die bereits in den Datenbanken AFIS und ZEMIS erfasst sind, vom SEM an das SIS übermittelt werden können. Eine gleichlautende Bestimmung ist vorgesehen für Entscheide des fedpol, die im SIS ausgeschrieben werden (Art. 68a Abs. 5). Und schliesslich ist eine Delegationsklausel zugunsten des Bundesrats vorgesehen (Art. 68a Abs. 4 E-AIG), damit dieser das Verfahren für die Übermittlung von Daten zu Rückkehrentscheiden regeln kann. Somit werden die verschiedenen Rückkehrentscheide, die von den Migrationsbehörden erlassen werden, von den betroffenen Behörden über ZEMIS an das SIS II übermittelt, wie in Ziffer 2.3.2 erläutert. Was die von fedpol erlassenen Entscheide betrifft, so werden die Ausschreibungen zur Rückkehr über RIPOL im SIS eingetragen.

Informationsaustausch und Konsultationsverfahren

Das SIRENE-Büro von fedpol ist die zuständige nationale Behörde für den Datenaustausch zwischen den Schengen-Staaten (Art. 68b Abs. 1 E-AIG).

Wenn die Schweizer Grenzkontrollbehörden feststellen, dass eine Person sich im Hoheitsgebiet der Schweiz aufhält und der von einem anderen Schengen-Staat verfügten Rückkehrverpflichtung nicht nachgekommen ist, benachrichtigen sie unverzüglich das SIRENE-Büro von fedpol, damit

³⁶ Botschaft vom 2. März 2018 zur Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme), BBl **2018** 1685.

das Land, das die Ausschreibung vorgenommen hat, informiert wird und sich zu den zu ergreifenden Massnahmen äussern kann (Art. 68b Abs. 2 E-AIG). Die gemäss dem ausschreibenden Staat zu ergreifenden Massnahmen sind den Schweizer Behörden zu melden, die für den Wegweisungsvollzug zuständig sind (die Kantone), und vor allem dem Kanton, auf dessen Hoheitsgebiet sich die betreffende Person befindet.

Die verschiedenen Konsultationsverfahren gemäss den Artikeln 9–12 der Verordnung «SIS Rückkehr» werden im Gesetz nicht genannt, denn sie sind bereits klar und umfassend geregelt. Die Verordnung «SIS Grenze» sieht ein ähnliches Konsultationsverfahren vor für Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung. Es wird vorgeschlagen, dass der Bundesrat regelt, in welchen Fällen ein Konsultationsverfahren gestützt auf die beiden Verordnungen zu erfolgen hat (Art. 68b Abs. 3 E-AIG).

Rückkehrbestätigung

Es wird vorgeschlagen, dass die Grenzkontrollbehörden in jedem Fall eine Rückkehrbestätigung ausstellen, wenn die zur Rückkehr ausgeschriebene Person den Schengen-Raum verlässt. Sie übermitteln eine Rückkehrbestätigung an das SIRENE-Büro von fedpol (Art. 68c Abs. 1 E-AIG) in Fällen, in denen ein anderer Staat die Ausschreibung zur Rückkehr vorgenommen hat. Diese Bestätigung kann elektronisch, schriftlich oder automatisiert erfolgen. Das SIRENE-Büro übermittelt die Bestätigung an den Schengen-Staat, der die Eingabe vorgenommen hat. Es muss diese Information von anderen Schengen-Staaten auch an die ausschreibende Behörde in der Schweiz weiterleiten zwecks Löschung der Ausschreibung zur Rückkehr (Art. 68c Abs. 2 E-AIG). Die Grenzkontrollbehörden müssen bei der Ausreise einer von der Schweiz ausgeschriebenen Person die zuständigen Schweizer Behörden informieren (Art. 68c Abs. 3 E-AIG).

Löschung von Ausschreibungen zur Rückkehr

Die Löschung von Ausschreibungen zur Rückkehr, die von den Schweizer Behörden eingegeben wurden, erfolgt durch die gleichen ausschreibenden Behörden, insbesondere nach der Rückkehrbestätigung (Art. 68d Abs. 1 Bst. b E-AIG) oder wenn die in Artikel 68a Absatz 1 oder 2 E-AIG genannten Verfügungen widerrufen oder annulliert worden sind. Ausserdem ist die Ausschreibung zu löschen, wenn die betreffende Person die Staatsangehörigkeit eines Schengen-Staats erhalten hat (Art. 68d Abs. 1 und 2 E-AIG). Artikel 68d Absatz 3 sieht zudem vor, dass bei der Löschung von Rückkehrentscheiden im SIS aufgrund der Rückkehr der betreffenden Person das Einreiseverbot im SIS aktiviert wird.

Bekanntgabe von Daten des SIS II

Aus Gründen der Transparenz übernimmt ein neuer Artikel den Inhalt von Artikel 15 der Verordnung (Art. 68e E-AIG) betreffend die Bekanntgabe von Daten des SIS an Drittstaaten, das heisst an Staaten, die nicht durch eines der Schengen- und Dublin-Assoziierungsabkommen gebunden sind. Ausnahmen vom Verbot der Datenbekanntgabe sind vorgesehen für Daten, die im Rahmen der Verordnung betreffend die Nutzung des SIS zur Rückkehr von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen erfasst wurden. Was die Daten des SIS in Zusammenhang mit Ausschreibungen zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung betrifft (SIS zur Grenzkontrolle), so dürfen keine Daten übermittelt werden.

Verweis im AsylG auf die massgebenden Bestimmungen des AIG

Wegweisungsverfügungen, die nach einem Asylverfahren erlassen wurden, sind ebenfalls im SIS II einzugeben (Art. 45a Abs. 1 E-AsylG). Gewisse Regelungen, die neu ins AIG aufzunehmen sind, müssen ebenfalls ins AsylG aufgenommen werden. Ein neuer Artikel soll auf die entsprechenden Bestimmungen im AIG verweisen (Art. 45a Abs. 2 E-AsylG).

Datenbearbeitung im ZEMIS

Artikel 3 BGIAA ist anzupassen um zu gewährleisten, dass die Migrationsbehörden personenbezogene Daten betreffend Entfernungsmassnahmen gemäss den neuen europäischen Verordnungen «SIS Rückkehr» und «SIS Grenze» bearbeiten können. Diese Anpassung betrifft einerseits den Asylbereich (Art. 3 Abs. 3 Bst. j BGIAA) und andererseits den Ausländerbereich (Art. 3 Abs. 2 Bst. h BGIAA). Die genannte ausländerrechtliche Bestimmung ist bereits im Gesetz vorgesehen und wird leicht angepasst.

Ausserdem ist die Erfassung und Bearbeitung im ZEMIS aller massgebenden Daten vorzusehen, die gestützt auf die beiden europäischen Verordnungen «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr» im SIS einzugeben sind. Dies betrifft auch biometrische Daten wie das Lichtbild, das Gesichtsbild oder die Fingerabdrücke. Diese Erfassung ist im N-Artikel 7a Absatz 1 Buchstaben a und e BGIAA³⁷ schon vorgesehen.

Und schliesslich ist ein Zugriff auf ZEMIS vorzusehen für die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Behörden, damit die entsprechenden Rückkehrentscheide, ebenso wie die entsprechenden Entscheide über ein Einreiseverbot, im ZEMIS eingegeben und an das SIS übermittelt werden (Art. 9 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b BGIAA).

Zugriff auf das SIS II für den Migrationsbereich

Artikel 16 BPI ist zu ergänzen um sicherzustellen, dass die Migrationsbehörden einen angemessenen Zugang zum SIS II im Rahmen ihrer Aufgaben und gestützt auf die europäischen Verordnungen haben.

Insbesondere ist neu vorgesehen, dass die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Behörden einen Zugriff nicht nur zur Abfrage, sondern auch zur Bearbeitung der Daten des N-SIS (Art. 16 Abs. 4 und 5) und des RIPOI (Art. 15 Abs. 3 und 4 E-BPI) erhalten.

3 Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (Vorlage 2)

3.1 Bestehendes System zur Eingabe von Landesverweisungen in den verschiedenen Informationssystemen

Am 1. Oktober 2016 traten die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzbuchs betreffend die Landesverweisung in Kraft.³⁸ Gegenwärtig werden vollzogene Landesverweisungen, die von Schweizer Gerichten verfügt wurden, im automatisierten Polizeifahndungssystem (RIPOI), im Strafregister-Informationssystem (VOSTRA), im Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (nachfolgend: ZEMIS) und über RIPOI im SIS erfasst. Die Ausschreibung im SIS erfolgt zurzeit lediglich zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung.

Die im VOSTRA erfassten Daten sind die in der Schweiz angeordneten Landesverweisungen und die Vollzugsdaten, das heisst: das Datum der effektiven Ausreise der ausländischen Person aus der Schweiz, der Ausreisegrund (Ausschaffung, Auslieferung, Überstellung, freiwillige Ausreise), der Aufschub des Vollzugs der Landesverweisung und die Aufhebung des Aufschubs des Vollzugs der Landesverweisung. Die Strafjustizbehörden geben hier die Strafurteile ein, in denen eine Landesverweisung angeordnet wird. Die für den Vollzug der Landesverweisungen zuständigen Behör-

³⁷ Botschaft vom 2. März 2018 zur Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme), BBl **2018** 1685.

³⁸ Umsetzung von Art. 121 Abs. 3–6 BV über die Ausschaffung krimineller Ausländerinnen und Ausländer, AS **2016** 2329; BBl **2013** 5975.

den (in den meisten Kantonen sind dies die kantonalen Migrationsbehörden) erfassen die Vollzugsdaten selber oder lassen sie von der zuständigen kantonalen Koordinationsstelle erfassen, wenn sie nicht an VOSTRA angeschlossen sind.

Die Landesverweisungen erscheinen im ZEMIS über Bemerkungscodes, die vom SEM gestützt auf ein vom VOSTRA generiertes Dokument manuell eingegeben werden. Dabei handelt es sich um eine Übergangslösung. Wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Frage von Nationalrätin Natalie Rickli «Monitoring zur Ausschaffungspraxis ab dem 1. Oktober 2016» (16.5443) ausgeführt hat, wird die Vollzugsstatistik über die Ausschaffung von kriminellen Ausländern in einem ersten Schritt auf der Grundlage der im elektronischen Strafregister VOSTRA erfassten Landesverweisungen erstellt und später anhand von ZEMIS ergänzt. Die langfristige Lösung sieht vor, dass Landesverweisungen im ZEMIS angezeigt werden, unabgeachtet dessen, dass sie auch in anderen Datenbanken aufgeführt sind.³⁹ In diesem Sinne trat am 1. Oktober 2016 im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121 Absätze 3–6 BV eine Gesetzesgrundlage in Kraft (Art. 3 Abs. 4^{bis} BGIAA).

Landesverweisungen, die gegen Personen angeordnet werden, die keine EU/EFTA-Staatsangehörige sind und die nicht freizügigkeitsberechtigt sind, sind im SIS bzw. N-SIS auf Anordnung eines Gerichts zu erfassen. Heute wird das N-SIS von RIPOL gespiesen. Eine Landesverweisung wird im RIPOL eingegeben, sobald sie vollzogen worden ist. Die Vollzugsbehörden können vollziehbare Landesverweisungen selber im RIPOL erfassen oder sie erfassen lassen. Sie übermitteln Zusatzinformationen (beispielsweise das Ausschreibungsbegehren, das personenbezogene Urteil, die Passkopie) an das SIRENE-Büro zur Eingabe in das N-SIS bzw. SIS.

Das SEM ist gegenwärtig nur für die Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung im SIS zuständig bei Einreiseverboten, die gestützt auf das AIG verfügt werden.

3.2 Notwendigkeit und Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen

Die vorgeschlagene Bestimmung (Art. 3 Abs. 4^{bis} E-BGIAA) hat zum Ziel:

- die Umsetzung der Verordnungen «SIS Rückkehr» und «SIS Grenze» (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands, vgl. Ziff. 2.4);
- die Eingabe von Landesverweisungen im ZEMIS und von anderen Entscheiden in Zusammenhang mit dem Vollzug einer obligatorischen Landesverweisung;
- die Erstellung von Statistiken über ZEMIS zu den Gründen der von der Schweiz gegenüber allen Ausländerinnen und Ausländern, einschliesslich EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürgern, erlassenen Wegweisungsverfügungen.

Künftig verlangt die Verordnung «SIS Rückkehr», dass alle Rückkehrentscheide, die gegenüber Drittstaatsangehörigen gemäss der Rückführungsrichtlinie erlassen werden, im SIS eingetragen werden (vgl. Ziff. 2.2.4 weiter oben). Die Gründe für die Rückkehr, verschiedene Angaben zur Person sowie allfällige strafrechtliche Verurteilungen werden im ZEMIS erfasst. Da Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA die Eingabe aller Rückkehrentscheide und der diesbezüglichen Informationen im ZEMIS ermöglichen soll, kann dieses System die für die Umsetzung der SIS-Verordnungen «SIS Rückkehr» und «SIS Grenze» benötigten Daten in das N-SIS übermitteln. Die erhobenen Daten dienen nicht nur zur Kontrolle der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen im Rahmen des SIS, sondern auch zu Statistikzwecken.

³⁹ Vgl. Ziff. 1.6 der Erläuterungen zur Änderung der Verordnungen, verfügbar unter [www.bj.admin.ch / Sicherheit / Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte / Ausschaffung von ausländischen Straftätern](http://www.bj.admin.ch/Sicherheit/Abgeschlossene-Rechtsetzungsprojekte/Ausschaffung-von-auslaendischen-Straftaetern).

Die bestehende Gesetzesgrundlage, die heute die Eingabe der Landesverweisungen im ZEMIS ermöglicht, ist anzupassen (Art. 3 Abs. 4^{bis} BGIAA). Künftig wird es nötig sein, Zusatzdaten in Zusammenhang mit Landesverweisungen im ZEMIS einzugeben. Dies ermöglicht die vollständige Umsetzung der Motion Müri (13.3455) «Vollzugsstatistik über die Ausschaffung von kriminellen Ausländern» für die Erstellung von Statistiken.⁴⁰ Zudem kann mit den in Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA vorgeschlagenen Daten verschiedenen parlamentarischen Vorstössen entsprochen werden, die eine Statistik wünschen über Fälle, in denen das Gericht von einer obligatorischen Landesverweisung abgesehen hat (Anwendung der sogenannten Härtefallklausel, vgl. Art. 66a Abs. 2 StGB und Art. 49a Abs. 2 MStG; vgl. hierzu die Motion Rutz Gregor (16.4150) «Ausschaffung krimineller Ausländer. Transparente Statistik über Härtefälle»).

Ebenso müssen der Aufschub einer Landesverweisung und die Aufhebung des Aufschubs einer Landesverweisung im ZEMIS ersichtlich sein. Diese Daten sind heute bereits im VOSTRA erfasst. Die erhobenen Daten dienen zur Kontrolle der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen oder von Staatsangehörigen der EU/EFTA.

Die Gespräche zwischen der Bundesverwaltung und der Sachverständigengruppe für Rückkehr, die die Kantone vertritt, haben gezeigt, dass es für die Praxis sinnvoll ist, die aktuell verfügbaren Statistikdaten über die Anforderungen der Verordnungen «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr» hinaus zu ergänzen. Es wird vorgeschlagen, die Gründe zu berücksichtigen, weshalb die ausländischen Personen, einschliesslich EU/EFTA-Bürgerinnen und -Bürger, die Schweiz verlassen müssen.

Der Entwurf von Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA soll also nicht nur eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands umsetzen, sondern auch die Weiterentwicklung des nationalen Rechts. Deshalb ist ein separater Gesetzesentwurf vorgesehen. Sollte auf die Vorlage zur Änderung von Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA verzichtet werden, müsste der Bundesbeschluss betreffend die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands entsprechend angepasst werden, um die Bereitstellung der für die Umsetzung der Verordnungen «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr» benötigten Daten zu gewährleisten.

Eingabe von neuen Daten im ZEMIS

Die in Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA genannten Daten sind in erster Linie von den kantonalen Migrationsbehörden im ZEMIS zu erfassen, denn ihnen obliegt grösstenteils der Vollzug der entsprechenden Verfügungen. Zu diesem Zweck erhalten sie neue Zugriffsrechte (vgl. Ziff. 2.4.3). Dies bringt für sie mehr Pflichten mit sich im Vergleich zum bestehenden System. Gegenwärtig besteht beispielsweise keine Pflicht, im ZEMIS die Gründe zu erfassen, die zu einem Rückkehrentscheid geführt haben.

Verschiedene in Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA genannte Daten sind teilweise bereits im VOSTRA oder im ZEMIS erfasst. In Bezug auf die Daten im VOSTRA besteht momentan keine Schnittstelle, die eine automatisierte Übermittlung der Daten in das ZEMIS ermöglichen würde. Im Rahmen dieser Vorlage prüfen das SEM und das BJ zurzeit, ob es technisch möglich ist, eine solche Schnittstelle zu schaffen und damit den Aufwand für die kantonalen Behörden, die für den Vollzug der Landesverweisung zuständig sind, zu verkleinern. Falls dies möglich ist, werden nach der Vernehmlassung die für diese Datenübermittlung erforderlichen Gesetzesgrundlagen geschaffen.

Ausserdem hat die Prüfung der Daten und deren Meldung zwischen den Systemen ZEMIS und VOSTRA gezeigt, dass zwei Bestimmungen des neuen Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG) vom 17. Juni 2016 angepasst werden müssen.

⁴⁰ Vgl. oben genannte Erläuterung

4 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

4.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, 2018/1861 und 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)

4.1.1 Ausländer- und Integrationsgesetz

Art 67

Abs. 1 Bst. c und d

Bei Personen, die gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen haben oder diese gefährden, ist neu zwingend ein Einreiseverbot zu verfügen (neuer Buchstabe c). Gestützt auf Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung «SIS Grenze» wird diese Verfügung auch im SIS eingetragen. Bisher war dies eine Kann-Bestimmung. Die zuständige Behörde war nicht verpflichtet, ein Einreiseverbot zu erlassen (67 Abs. 2 Bst. a AIG).

Ausserdem sieht die Verordnung «SIS Grenze» einen neuen Grund für die Verfügung eines Einreiseverbots vor (Art. 24 Abs. 2 Bst. c): Wenn eine Person europäische oder nationale Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt umgangen hat oder versucht hat, diese zu umgehen, liegt eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung vor, was die Ausschreibung im SIS zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung bedingt. Dieser neue Grund ist in Buchstabe d vorgesehen.

Abs. 2

Absatz 2 enthält eine Kann-Bestimmung für gewisse Fälle im Einklang mit der Rückführungsrichtlinie. Buchstabe a dieses Absatzes wird zu Buchstabe c von Absatz 1. Ansonsten bleibt diese Bestimmung inhaltlich unverändert, und die Buchstaben werden aktualisiert.

Art. 68a Ausschreibungen im Schengener Informationssystem (SIS)

Abs. 1

Dieser Absatz soll bestimmen, welche Arten von Wegweisungsverfügungen gestützt auf die Verordnung «SIS Rückkehr» im SIS eingetragen werden. Hier ist festzuhalten, dass die Schweiz für jede freiwillige oder zwangsweise Rückkehr die massgebenden Informationen zu den Rückkehrentscheiden übermittelt, die gemäss der Rückführungsrichtlinie verfügt wurden. Somit werden Wegweisungsverfügungen und Einreiseverbote nach Artikel 65 AIG nicht im SIS eingetragen, da die betreffende Person nicht in den Schengen-Raum eingereist ist und sich nicht illegal in der Schweiz aufhält. Ebenso gelten Entscheide über eine Rückkehr in den Schengen-Raum nicht als Entscheide nach der Rückführungsrichtlinie (Art. 6 Abs. 3 Rückführungsrichtlinie). Und schliesslich werden nur die Vollzugsentscheide der Kantone in Zusammenhang mit der Verfügung einer Landesverweisung im SIS eingegeben. Ansonsten wird auf Ziffer 2.3.1 verwiesen.

Im Asylbereich versteht sich der Verweis auf die Rückkehrentscheide nach Artikel 45 AsylG als Wegweisungsverfügungen ohne Ersatzmassnahme, mit Vollzugsbefehl und Ausreisefrist.

Abs. 2

Dieser Absatz legt auch fest, welche schweizerischen Einreiseverbote gemäss der Verordnung «SIS Grenze» im SIS auszuschreiben sind. Es handelt sich um Einreiseverbote, die entweder vom SEM oder von fedpol gestützt auf das AIG verfügt werden. Es kann sich auch um den Teil «Einreiseverbot» einer gerichtlich angeordneten Landesverweisung handeln.

Abs. 3

Dieser Absatz sieht ausdrücklich vor, dass die im AFIS oder ZEMIS bereits vorhandenen biometrischen Daten vom SEM zur Übermittlung an das SIS verwendet werden können. Somit können bei Ausschreibungen zur Rückkehr oder zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung die biometrischen Daten an das SIS geliefert werden. Diese Lieferung kann automatisch erfolgen.

Abs. 4

Mit diesem Absatz wird klar festgehalten, dass die zuständigen Behörden auch die biometrischen Daten zu erfassen haben, wenn die Möglichkeit dazu besteht (z. B. Person ist anwesend). Diese Daten werden im ZEMIS erfasst und bei einer SIS-Ausschreibung ans SIS geliefert. N-Artikel 7a BGIAA⁴¹ findet Anwendung und erlaubt den Migrationsbehörden die Erfassung und die Nutzung der im ZEMIS gespeicherten biometrischen Daten im Bereich Rückkehr. So ist es beispielsweise denkbar, dass die kantonalen Migrationsbehörden das Lichtbild der Personen erfassen, die die Schweiz verlassen müssen, falls diese nicht bereits im ZEMIS oder in der Datenbank AFIS erfasst sind. Eine Lieferung der biometrischen Daten nach dem Entscheid ist ebenfalls denkbar. Dadurch können die Daten des SIS vervollständigt werden. Dies kann namentlich dann erfolgen, wenn das SEM eine Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ohne biometrische Daten eingegeben hat, obwohl diese im AFIS vorhanden sind. Eine spätere Lieferung ist beispielsweise auf Ersuchen eines anderen Schengen-Staats denkbar.

Abs. 5

Dieser Absatz regelt in ähnlicher Weise, welche alphanumerischen und biometrischen Daten von fedpol an das SIS geliefert werden bei einer Ausschreibung zur Rückkehr oder zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung, die in seinen Kompetenzbereich fällt. Es wird also klar festgelegt, dass die massgebenden Daten aus dem RIPOLE und dem AFIS stammen und an das SIS geliefert werden.

Gerade die verschiedenen terroristischen Anschläge in Europa haben gezeigt, dass Gefährder häufig mit Aliasnamen reisen, um trotz allfälligen Ausschreibungen im SIS einer Entdeckung zu entgehen. Indem Ausschreibungen im SIS mit Fingerabdrücken alimentiert werden, kann die eindeutige Identifizierung einer Person im Trefferfall und die Vollzugstauglichkeit von Einreiseverboten verbessert werden. Zur Fernhaltung dieser Gefährder ist das Aussprechen von Einreiseverboten zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit durch fedpol ein probates Mittel. Dies geschieht durchschnittlich in 100 bis 200 Fällen pro Jahr. Erlässt fedpol ein solches Einreiseverbot, und liegen die Fingerabdrücke der betroffenen Person vor, so kann fedpol bereits heute der Ausschreibung im SIS die Fingerabdrücke der Person hinzufügen. In der überwiegenden Zahl der Fälle halten sich die Personen, gegen die sich ein solches Einreiseverbot richtet, aber gar nicht in der Schweiz auf. Fedpol soll deshalb die Möglichkeit erhalten, die nachträgliche Erhebung von biometrischen Daten bei denjenigen Stellen anordnen zu können, die bei der Kontrolle einer Person an einer Schengen-Aussengrenze oder im Inland einen Treffer auf ein Einreiseverbot nach Artikel 67 Absatz 4 feststellen (rund ein Dutzend Fälle pro Jahr) und bei denen keine biometrischen Daten vorliegen. Die Erhebung dieser Fingerabdrücke ist namentlich durch die kriminaltechnischen Dienste der Kantonspolizeien oder auf einem ID-Center der EZV vorzunehmen. Die Erhebung wird in Absprache mit fedpol erfolgen, da in jedem Einzelfall abgeklärt werden muss, ob sich der Aufwand der nachträglichen Biometrisierung lohnt oder ob andere Massnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit (z. B. sofortige Rückreise) zielführender sind. Die erhobenen Fingerabdrücke können dann durch fedpol der bestehenden Ausschreibung beigefügt werden. Damit wird verhindert, dass die Person, gegen die ein Einreiseverbot vorliegt, durch Nutzung eines Aliasnamens der Entdeckung einer Ausschreibung im SIS entgehen kann.

⁴¹ Botschaft vom 2. März 2018 zur Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme), BBl 2018 1685.

Abs. 6

Nach Absatz 6 bestimmt der Bund, welche Behörden die erforderlichen Daten im SIS eingeben. Im Ausländerbereich müssen die kantonalen Migrationsbehörden, die mit dem Wegweisungsvollzug beauftragt sind, die Rückkehrentscheidung im SIS II eingeben. Im Asylbereich nimmt das SEM diese Eingabe vor (vgl. Ziff. 2.3.2). Eine Delegation an den Bundesrat zur Regelung der Einzelheiten und zur Umsetzung der Verordnungen ist angemessen. Zudem ist die Datenbekanntgabe durch fedpol zu regeln.

Art. 68b Zuständige Behörde für den Austausch von Zusatzinformationen

Abs. 1

Dieser Absatz bestimmt, welche Schweizer Behörde für den zusätzlichen Informationsaustausch gestützt auf die Verordnungen «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr» zuständig ist. Es ist dies das SIRENE-Büro von fedpol, das bereits heute die nationale Kontaktstelle für alle Anliegen zum SIS II ist.

Abs. 2

Die Verordnung «SIS Rückkehr» sieht in Artikel 7 Ziffer 2 vor, dass die Behörde im Fall einer Person, die den Schengen-Raum verlassen muss und ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachgekommen ist, den Staat informiert, der die Ausschreibung zur Rückkehr vorgenommen hat, damit angemessene Massnahmen gemäss der Rückführungsrichtlinie ergriffen werden. Diese Aufgabe übernimmt das SIRENE-Büro.

Insbesondere können eine Anerkennung der von einem anderen Schengen-Staat erlassenen Verfügungen und ein Wegweisungsvollzug durch die Schweiz vorgesehen werden. Das SEM (Asylbereich) und die Kantone (Ausländerbereich) sind die Behörden, die für die Anerkennung der von anderen Schengen-Staaten erlassenen Wegweisungsverfügungen zuständig sind.

Abs. 3

Verschiedene Fälle bedingen ein obligatorisches Konsultationsverfahren, das in den Schengen-Verordnungen «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr» vorgesehen ist. Dieses Konsultationsverfahren erfolgt ebenfalls über das SIRENE-Büro von fedpol. Es wird vorgeschlagen, dass der Bundesrat die verschiedenen Fälle regelt, in denen über das SIRENE-Büro eine Konsultation der anderen Schengen-Staaten zum weiteren Vorgehen der betreffenden nationalen Behörden zu erfolgen hat. Die verschiedenen Konsultationsverfahren sind bereits ausführlich in den betreffenden Verordnungen geregelt.

Eine Person, die aus einem Drittstaat in die Schweiz einreist und die zur Rückkehr ausgeschrieben ist, bedeutet, dass die Schweizer Behörden Kontakt aufnehmen mit dem Staat, der die Ausschreibung vorgenommen hat (Art. 8 der Verordnung «SIS Rückkehr»). In diesem Fall sind es die Grenzkontrollbehörden, die das SIRENE-Büro von fedpol informieren.

Wenn die Schweiz erwägt, einer im SIS ausgeschriebenen Person ein Aufenthaltsrecht zu erteilen (Art. 9 der Verordnung «SIS Rückkehr», Art. 27 der Verordnung «SIS Grenze»), ist die ausschreibende Behörde zu kontaktieren. Dies bedeutet, dass das SEM oder die Kantone sich durch die Schweiz an das SIRENE-Büro von fedpol wenden, um den erforderlichen Informationsaustausch bezüglich der Ausschreibung im SIS vorzunehmen. Im umgekehrten Fall, in dem die Schweiz beabsichtigt, einen Rückkehrentscheid oder gar ein Einreiseverbot gegenüber einem Staatsangehörigen mit Aufenthaltsrecht in einem anderen Schengen-Staat zu verfügen (Art. 10 der Verordnung «SIS Rückkehr», Art. 28 der Verordnung «SIS Grenze»), kommt das gleiche Verfahren zur Anwendung. Die ausschreibende Behörde (die mit dem Vollzug der Rückkehr beauftragte Behörde oder das SEM) wendet sich an das SIRENE-Büro, um ein Konsultationsverfahren einzuleiten. Ein besonderes Verfahren ist auch vorgesehen bei einer bereits erfolgten Ausschreibung zur Rückkehr

oder zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung, wenn die betreffende Person ein Aufenthaltsrecht besitzt (Art. 11 Verordnung «SIS Rückkehr» und 29 Verordnung «SIS Grenze»).

Stellen die Schweizer Behörden fest, dass eine Person im SIS zur Rückkehr oder zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ausgeschrieben ist und einen von einem anderen Schengen-Staat erteilten Aufenthaltstitel oder Aufenthaltsbewilligung besitzt, informieren sie das SIRENE-Büro, damit die betreffenden Staaten sich zu den zu ergreifenden Massnahmen äussern (Art. 12 der Verordnung «SIS Rückkehr», Art. 30 der Verordnung «SIS Grenze»).

Die Konsultationsverfahren können zu einer Aufhebung von Ausschreibungen zur Rückkehr oder zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung führen.

Art. 68c Rückkehrbestätigung

Dieser Artikel befasst sich ausschliesslich mit Ausschreibungen zur Rückkehr im SIS.

Abs. 1

Absatz 1 regelt den Anwendungsfall, in dem ein anderer Schengen-Staat den Rückkehrentscheid im SIS eingetragen hat und die betroffene Person aus dem Schengen-Raum aus der Schweiz ausreist. Die Grenzkontrollbehörden stellen dann eine Rückkehrbestätigung aus (vgl. Art. 6 Verordnung «SIS Rückkehr») und übermitteln sie dem SIRENE-Büro von fedpol. Die Meldung dieser Rückkehrbestätigung kann entweder elektronisch oder automatisch über ein Informationssystem erfolgen.

Das SIRENE-Büro übermittelt diese Rückkehrbestätigung an den Schengen-Staat, der die Eingabe im SIS vorgenommen hat.

Abs. 2

Absatz 2 regelt den Anwendungsfall, in dem die Schweiz den Rückkehrentscheid getroffen und im SIS eingetragen hat. Die betroffene Person hat jedoch den Schengen-Raum via einen anderen Schengen-Staat verlassen. Das SIRENE-Büro übermittelt die Informationen von anderen Schengen-Staaten an die Schweizer Behörden, die die Ausschreibung zur Rückkehr vorgenommen haben (dies können die Kantone, fedpol oder das SEM sein), damit diese gelöscht wird.

Abs. 3

Die Grenzkontrollbehörden informieren zudem die betroffenen Schweizer Behörden, die die Ausschreibung zur Rückkehr vorgenommen haben, das heisst entweder das SEM oder die Kantone. In gewissen Fällen kann dies auch fedpol sein (Landesverweisung).

Art. 68d Löschung von Ausschreibungen im SIS

Abs. 1 und 2

Wenn einer der in Artikel 68a E-AIG genannten Entscheide widerrufen oder annulliert wird, einschliesslich eines Einreiseverbots, muss die zuständige Behörde unverzüglich eine Löschung vornehmen (Art. 68d Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b).

Eine Löschung ist auch vorzunehmen, wenn die ausgeschriebene Person die Staatsangehörigkeit eines Schengen-Staats erworben hat (Art. 68d Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 Bst. c). Eine Ausschreibung zur Rückkehr wird zudem gelöscht, wenn die betreffende Person den Schengen-Raum verlassen hat (Art. 68 Abs. 1 Bst. a). Eine Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung wird gelöscht, wenn die Dauer des vom SEM oder von fedpol verfügten Einreiseverbots abgelaufen ist (Art. 68d Abs. 2 Bst. a). Dies gilt auch für den Teil «Einreiseverbot» der Landesverweisungen, die gestützt auf das StGB oder das MStG angeordnet wurden. In diesen Fällen müssen die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Behörden die Ausschreibung im SIS löschen.

Abs. 3

Bei der Löschung einer Ausschreibung zur Rückkehr ist ein allfälliges Einreiseverbot unverzüglich im SIS zu aktivieren, wenn die betreffende Person aus dem Schengen-Raum ausgereist ist. Die Behörden, die die Ausschreibung zur Rückkehr vorgenommen haben, müssen die Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung aktivieren.

Art. 68e Bekanntgabe von SIS-Daten an Dritte

Aus Gründen der Transparenz übernimmt ein neuer Artikel den Inhalt der Verordnungen «SIS Rückkehr» und «SIS Grenze» betreffend die Bekanntgabe von Daten des SIS an Drittstaaten und an internationale Organisationen.

Abs. 1

Grundsätzlich dürfen die aus dem SIS gewonnenen Daten nicht an Dritte, an Drittstaaten oder internationale Organisationen übermittelt werden (vgl. Art. 15 und 50 Verordnung «SIS Grenze»).

Abs. 2

Ausnahmen vom Verbot der Datenbekanntgabe sind vorgesehen für Daten, die im Rahmen der Verordnung betreffend die Nutzung des SIS zur Rückkehr von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen erfasst wurden (vgl. Art. 15). So ist ausnahmsweise die Übermittlung der aus dem SIS gewonnenen Daten in Bezug auf die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger zwecks Identifikation oder Erteilung eines Reisedokuments oder Ausweispapiers zur Rückführung zulässig. Hier wird auf die Verordnung «SIS Grenze» verwiesen. Diese hält die genauen Bedingungen für die Lieferung dieser Daten fest und ist direkt anwendbar.

Art. 104a Abs. 4

Da das System ZEMIS nun in Artikel 68a E-AIG definiert ist, genügt es, in Artikel 104a Absatz 4 seine Abkürzung zu verwenden.

4.1.2 Asylgesetz

Art. 45a Ausschreibung im Schengener Informationssystem SIS

Abs. 1

Rückkehrentscheide gestützt auf die Rückführungsrichtlinie, die nach einem Asylverfahren erlassen wurden, sind ebenfalls im SIS einzugeben. Der Absatz verweist auf die vom SEM erlassenen Rückkehrentscheide.

Abs. 2

Rückkehrentscheide betreffend Flüchtlinge (Art. 65 AsylG) werden von der zuständigen Behörde im SIS erfasst, das heisst von den Kantonen bei einer Wegweisung nach Artikel 64 oder von fedpol bei einer Ausweisung nach Artikel 68 AIG.

Abs. 3

Gewisse Bestimmungen, die neu ins AIG aufzunehmen sind, müssen ebenfalls im Asylbereich gelten. Aus diesem Grund wird in Absatz 3 auf die entsprechenden AIG-Bestimmungen verwiesen (Art. 68b–68e E-AIG).

4.1.3 Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

Art. 3 Abs. 2 Bst. h und Abs. 3 Bst. j

Diese Anpassung betrifft die Zwecke der Datenbearbeitung im Ausländer- und Asylbereich im ZEMIS. Sie schafft eine neue Bestimmung im Asylbereich und ändert geringfügig eine ähnliche Bestimmung, die bereits im Ausländerbereich besteht (Art. 3 Abs. 2 Bst. h BGIAA). Sie gewährleistet, dass die Migrationsbehörden personenbezogene Daten (einschliesslich biometrischer Daten) zu Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen gemäss den neuen europäischen Verordnungen «SIS Rückkehr» und «SIS Grenze» im ZEMIS bearbeiten können. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass das ZEMIS die Daten zu Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen nicht nur im Ausländerbereich, sondern auch im Asylbereich enthält und diese dem SIS II liefern kann.

Art. 9 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 Bst. b

Die Zugriffsrechte auf ZEMIS sind dahingehend zu erweitern, dass die für den Vollzug der Landesverweisungen zuständigen kantonalen Behörden die Daten im System erfassen können. Somit können diese Behörden Vollzugsentscheide sowie Einreiseverbote in Zusammenhang mit einer Landesverweisung im System erfassen und diese Daten an das SIS übermitteln. Zu diesem Zweck sind möglichst viele der in den Verordnungen «SIS Rückkehr» und «SIS Grenze» vorgesehenen Daten zu erfassen.

Dieser Zugriff ist auch nützlich im Rahmen der erweiterten Statistiken insbesondere über die Landesverweisung, über die wir im ZEMIS verfügen möchten (vgl. Ziff. 3)

4.1.4 Schweizerisches Strafgesetzbuch

Art. 354 Abs. 2 Bst. e und 4 Bst. d und Abs. 5 Zusammenarbeit bei der Identifizierung von Personen

Absatz 2 von Artikel 354 StGB ist dahingehend zu ändern, dass festgehalten wird, dass das SEM Zugang zu erkennungsdienstlichen Daten AFIS zur Bearbeitung und insbesondere zum Abgleich hat. Das SEM erfasst solche Daten bereits insbesondere gestützt auf das AIG und das AsylG und vergleicht sie. Es muss über die gleiche Berechtigung zur Datenbearbeitung verfügen wie die anderen genannten Behörden, das heisst das fedpol, das Grenzwachtkorps und die kantonalen Polizeibehörden. Mit dieser Korrektur soll das Gesetz an die geltende Praxis angepasst werden.

Absatz 4 ist zu präzisieren, da keine Delegation an den Bundesrat vorgesehen wurde bezüglich der Bekanntgabe erkennungsdienstlicher Daten in dem vom EJPD geführten Informationssystem. Der Eigentümer der Datenbank muss aber in entsprechenden Fällen gewisse erkennungsdienstliche Daten weiterleiten können. Der Bundesrat ist beauftragt, dies auf Verordnungsstufe zu regeln (wahrscheinlich in der Verordnung über die Bearbeitung erkennungsdienstlicher Daten). Insbesondere ist zu bestimmen, dass das SEM in Absprache mit dem SIRENE-Büro von fedpol gewisse erkennungsdienstliche Daten aus dem AFIS (Lichtbild, Gesichtsbild und Fingerabdrücke) an das N-SIS weiterleiten darf. Diese Übermittlung von biometrischen Daten ist in den neuen SIS-Verordnungen «Grenze» und «Rückkehr» vorgesehen und obliegt aufgrund der Natur der Ausschreibungen dem SEM. Angesichts der verschiedenen vorgesehenen Meldungen von Daten drängt sich eine Regelung auf Verordnungsstufe auf.

Absatz 5 hält klar fest, dass sowohl das SEM als auch fedpol berechtigt sind, Daten von AFIS in einem automatisierten Verfahren in das SIS zu überführen. Diese Bestimmung übernimmt teilweise die Grundsätze von Artikel 16 Absatz 7 E-IPRG und gewährleistet die Lieferung biometrischer Daten in das SIS, wie in den vorliegenden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands vorgesehen.

Art. 355e Abs. 1 SIRENE-Büro

Die Bestimmung regelt in der aktuellen Fassung einerseits die Einrichtung des SIRENE-Büros durch fedpol. Dies gilt auch in Zukunft. Andererseits wird die Zuständigkeit für den Betrieb des nationalen Teils des Schengener Informationssystems (N-SIS) dem SIRENE-Büro zugewiesen. Indessen schreibt Artikel 16 Absatz 1 BPI vor, dass fedpol den nationalen Teil des Schengener

Informationssysteme betreibt und damit die Verantwortung für das System trägt. Artikel 355e Absatz 1 StGB kann folglich vereinfacht werden, indem dessen zweiter Halbsatz gestrichen wird. Die weiteren Absätze bleiben unverändert.

4.1.5 Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes

Art. 15 Automatisiertes Polizeifahndungssystem

Das automatisierte Polizeifahndungssystem, bekannt unter dem Namen RIPOL, ist die nationale Fahndungsdatenbank der Schweiz. Eine europaweite Ausschreibung im SIS II setzt voraus, dass vorgängig eine nationale Ausschreibung im RIPOL (oder im ZEMIS) erfasst wurde. Um die neuen Ausschreibungskategorien im SIS II umzusetzen, muss deshalb auch Artikel 15, der die Rechtsgrundlage für RIPOL darstellt, revidiert werden. Unverändert bleiben die heute geltenden Buchstaben a, d, d^{bis}, e, f, h und k in Absatz 1.

Abs. 1 Bst. a^{bis}

Die Ausschreibung von verdächtigen Personen im RIPOL, deren Identität nicht bekannt ist, erfolgt gestützt auf Artikel 210 StPO. Vorausgesetzt ist, dass anderweitige Angaben (wie Signalement, Alias-Namen, Phantombild usw.) vorhanden sind.⁴² Diese Möglichkeit wird in Artikel 15 Absatz 1 BPI bisher nicht ausdrücklich erwähnt. In Einklang mit einer gleichlautenden Bestimmung in Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe b BPI ist die vorliegende Bestimmung somit zu ergänzen. Zu den europarechtlichen Vorgaben für Ausschreibung von Spuren vgl. die Erläuterungen zu Artikel 16 Absatz 2 Buchstabe b.

Abs. 1 Bst. b

Die bisher in Absatz 1 Buchstaben b und i vorgesehenen Schutzmassnahmen für gefährdete Kinder und Erwachsene werden aus Gesetzesredaktionellen Gründen neu gruppiert und im Rahmen der Umsetzung des Reformpakets SIS II mit neuen Möglichkeiten ergänzt. Bei Vorliegen einer Kindes- oder Erwachsenenschutzmassnahme oder fürsorgerischer Unterbringung kann eine schutzbedürftige Person bisher nur zur Anhaltung ausgeschrieben werden. Je nach konkreter Gefährdungssituation und in Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips soll die zuständige Stelle (z. B. Kindes- oder Erwachsenenschutzbehörde) aber auch die Gewahrsamnahme anordnen können (*Ziff. 1*). Besteht beispielsweise die Gefahr, dass ein Elternteil das eigene Kind gegen den Willen des anderen Elternteils ins Ausland verbringen will (Kindesentzug), kann die Kindesschutzbehörde oder das Gericht eine vorsorgliche Ausschreibung im RIPOL verfügen. Diese Massnahme kann aber auch in anderen Zusammenhängen angeordnet werden, beispielsweise bei drohender Zwangsheirat oder weiblicher Genitalverstümmelung. Eine Ausschreibung ist ebenfalls möglich, um eine minderjährige Person vor einer Auslandsreise abzuhalten. Anwendungsbeispiel sind Kinder oder Jugendliche, die gegen den Willen ihrer Eltern in einen bewaffneten Konflikt ziehen wollen. Wird das Kind bei der Ausreise angetroffen, klärt die Grenzbehörde mit dem sorgeberechtigten Elternteil bzw. den zuständigen Behörden ab, ob die Ausreise legal ist oder ob eine Schutzmassnahme erforderlich ist (insbesondere Hinderung an der Ausreise oder Schutzgewahrsam).

Die Massnahmen zur Verhinderung internationaler Kindesentführung, die bisher in Absatz 1 Buchstabe i geregelt sind, werden aus Gesetzesredaktionellen Gründen in *Ziffer 2* in inhaltlich unveränderter Form überführt.

Erwachsene urteilsfähige Personen können neu zu ihrem eigenen Schutz bei den kantonalen Polizeibehörden eine Ausschreibung beantragen (*Ziff. 3*). Beispielsweise kann ein potenzielles Opfer von Zwangsheirat präventiv dafür sorgen, dass ihr die Grenzbehörden im Fall einer unfreiwilligen Ausreise Hilfe leisten können. Wird das Opfer bei der Ausreise angetroffen, klärt die Grenzbehörde mit ihm, ob es zu seinem eigenen Schutz an einen sicheren Ort gebracht werden soll. Die Einschaltung der Erwachsenenschutzbehörde ist hier nicht erforderlich. Die Ausschreibung erfolgt

⁴² Rügge/Scherer, Basler Kommentar zur StPO, Art. 210 Rz. 32.

durch die kantonalen Polizeibehörden mit Einwilligung des Opfers. In besonders gelagerten Fällen wie namentlich bei Menschenhandel, bei denen das Opfer unter dem prägenden Einfluss der Täterschaft steht, kann die Polizeibehörde die Ausschreibung auch selber veranlassen. Die Ausschreibung erfolgt in Anwendung des kantonalen Rechts. Diese teilweise neuen Ausschreibungsmöglichkeiten werden im Rahmen der Umsetzung des Reformpakets SIS II übernommen (vgl. Art. 32 Verordnung «SIS Polizei»).

Abs. 1 Bst. c

Werden vermisste Personen aufgefunden, kann es je nach Schutzbedarf notwendig sein, sie kurzzeitig anzuhalten oder in Gewahrsam zu nehmen. Dies kann beispielsweise bei Demenzzpatienten der Fall sein. Freiheitsbeschränkende Massnahmen setzen stets einen Entscheid der zuständigen Stelle voraus. Aus diesem Grund wird der heute geltende Buchstabe c ergänzt.

Abs. 1 Bst. g

Heute ist die Sachfahndung auf abhandengekommene oder gestohlene Fahrzeuge und Gegenstände beschränkt. Diese Beschränkung hat sich in der Praxis als nicht sachgerecht erwiesen. Beispielsweise kann ein Fahrzeug, mit dem eine vermisste Person unterwegs ist, nicht ausgeschrieben werden, weil dieses unter Umständen derselben Person gehört und somit weder abhandengekommen noch unterschlagen oder gestohlen ist. Die Beschränkungen sind daher aufzuheben. Neu können zudem auch Flugzeuge, Schiffe, Motoren und andere identifizierbare Teile sowie Container im RIPOI ausgeschrieben werden. Möglich ist auch die Ausschreibung von amtlichen Dokumenten (z. B. Pässe), Nummernschildern sowie anderen Gegenständen (z. B. Kunstwerke). Diese teilweise neuen Objektkategorien werden im Rahmen der Umsetzung des Reformpakets SIS II übernommen (vgl. die Erläuterungen zu Art. 16 Abs. 2 Bst. h BPI).

Abs. 1 Bst. i

Diese Bestimmung wird unverändert in Buchstabe b Ziffer 2 überführt und ist daher aufzuheben.

Abs. 1 Bst. j

Nach bisherigem Recht können Personen oder Fahrzeuge zur verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle ausgeschrieben werden. Diese Massnahmen erfolgen beispielsweise bei verdeckten Ermittlungen oder Observationen im Rahmen der Strafverfolgung oder zur Verhinderung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Neu kann dies auch zum Zweck der Strafvollstreckung und zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz erfolgen. Zusätzlich können Gegenstände wie Container oder Luft- und Wasserfahrzeuge verdeckt registriert oder gezielt kontrolliert werden.

Das Reformpaket SIS II fügt mit der Ermittlungsanfrage eine dritte Möglichkeit hinzu (Art. 36 Abs. 4 Verordnung «SIS Polizei»). Dieses Instrument ermöglicht die Befragung der gesuchten Person gemäss spezifischen Fragen, welche die ausschreibende Behörde in das Fahndungssystem eingegeben hat. Die im BPI geregelte Nutzungsmöglichkeit von RIPOI begründet jedoch keine neuen Zuständigkeiten für die Behörden, die in diesem System zur Ausschreibung von Fahndungen berechtigt sind. Die Zuständigkeit für die Anordnung dieser Massnahmen, deren Durchführung und die Rechte der betroffenen Personen richten sich nach dem anwendbaren Strafprozessrecht oder nach anderen Spezialgesetzen von Bund⁴³ und Kantonen.

Bst. l

⁴³ Dazu gehören die Bestimmungen des 5. Titels StPO (Zwangsmassnahmen im Bereich Strafverfolgung), ferner Art. 16 Nachrichtendienstgesetz (Personen- und Sachfahndungsausschreibungen zu nachrichtendienstlichen Zwecken) sowie de lege ferenda Art. 3b Zentralstellengesetz (Ausschreibung von Personen und Sachen zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Straftaten). Die letztgenannte Bestimmung ist im Entwurf des Bundesrates für ein Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus sowie über weitere Massnahmen zur Stärkung der inneren Sicherheit (PMT) enthalten. Die Überweisung des Erlassentwurfs an das Parlament ist für die erste Hälfte des Jahres 2019 vorgesehen.

Gemäss Artikel 80b Absatz 1 Buchstabe g des Zivildienstgesetzes (ZDG)⁴⁴ kann die Vollzugsstelle für den Zivildienst dem fedpol Personen zur Ausschreibung im RIPOL «zwecks Ermittlung ihres Aufenthalts und zur Revokation der Ausschreibung nach erfolgter Ermittlung» melden. Artikel 15 BPI sieht diesen Zweck jedoch nicht explizit vor. Hilfsweise wurden in der RIPOL-Verordnung die Ausschreibungen der Vollzugsstelle Zivildienst dem Zweck «Verhaftung von Personen oder Ermittlung ihres Aufenthaltes im Rahmen einer Strafuntersuchung oder eines Straf- und Massnahmenvollzuges» zugeordnet (vgl. Art. 4 Abs. 1 Bst. I RIPOL-Verordnung⁴⁵). Diese Lösung ist nicht optimal, da die Ausschreibung Personen betrifft, die nicht von einem Strafverfahren, sondern von einem Administrativverfahren betroffen sind. Folglich soll mit der vorliegenden Bestimmung die notwendige formale Korrektur vorgenommen werden, indem diese Ausschreibungsmöglichkeit für die Vollzugsstelle im RIPOL explizit genannt wird.

Abs. 2

Das nationale Fahndungssystem enthält nach geltendem Verordnungsrecht Fotografien von gesuchten Personen und andere erkennungsdienstliche Daten (vgl. Art. 7 RIPOL-Verordnung). Dies wird mit der Ergänzung von *Absatz 2* klargestellt. Anzuführen ist, dass unter «Fahndungsmerkmale» bzw. «zu treffende Massnahmen» gemäss der geltenden Fassung auch Warnungen und Hinweise zur gesuchten Person gemeint sind, wie dies nunmehr auch das europäische Recht in Artikel 20 Absatz 3 Verordnung «SIS Polizei» vorsieht.

Die französische und italienische Fassung von *Absatz 2* verwenden für den Begriff des «Finders oder der Finderin» (d. h. der Person, die einen ausgeschriebenen Gegenstand aufgefunden hat) fälschlicherweise den Begriff «inventeur» bzw. «inventori» (zu Deutsch: Erfinder). Neu werden hierfür die Wendungen «Persons qui ont trouvé l'objet» und «persone che hanno trovato l'oggetto» verwendet.

Abs. 3

Absatz 3 wird revidiert. Die heute geltenden Buchstaben a, b, c, e, f, g, h, i und k bleiben unverändert.

Abs. 3 Bst. d

Der Entscheid über präventive Massnahmen zur Verhinderung von internationalen Kindesentführungen obliegt gemäss Absatz 1 Buchstabe i des geltenden Rechts (bzw. Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 der Entwurfsfassung) der richterlichen Behörde oder der Kindesschutzbehörde. Gestützt auf einen solchen Entscheid verbreitet die zuständige kantonale Polizeibehörde eine Ausschreibung im RIPOL. Demgegenüber ist die Zentralbehörde zur Behandlung internationaler Kindesentführungen nach dem Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung, die beim Bundesamt für Justiz angesiedelt ist, nicht für die Verbreitung von Ausschreibungen mit präventivem Charakter zuständig. Aus diesem Grund ist der Verweis in Absatz 3 Buchstabe d auf Absatz 1 Buchstabe i aufzuheben. Bestehen bleibt demgegenüber die Möglichkeit der Zentralbehörde, den Aufenthaltsort von vermissten Personen zu ermitteln (Abs. 1 Bst. c).

Abs. 3 Bst. d^{bis}

Ein Zugriff der für den Vollzug der Landesverweisungen zuständigen Behörden auf das RIPOL ist vorzusehen. Eine solche Gesetzesgrundlage fehlt gegenwärtig. Diese Behörden müssen jedoch die Landesverweisungen und die entsprechenden Entscheide nicht mehr im RIPOL, sondern im ZEMIS erfassen (vgl. Ziff. 3). Hier ist ein Zugriff nötig, der auch die Bearbeitung der Daten im RIPOL ermöglicht.

⁴⁴ SR 824.0

⁴⁵ SR 361.0

Abs. 3 Bst. j

Der Verweis in *Buchstabe j* auf Absatz 1 Buchstabe i ist aus gesetzessystematischen Gründen zu streichen und zu ändern. Zur Begründung vgl. die Erläuterungen zu Absatz 1 Buchstabe b Ziffer 2.

Abs. 4

Absatz 4 wird revidiert. Die heute geltenden Buchstaben a, b, c, d, g, h, i und j bleiben unverändert.

Absatz 4 Buchstabe a verweist bereits heute auf die in Absatz 3 genannten Behörden. Somit sind die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Behörden neu ebenfalls berechtigt, zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Daten des RIPOI zuzugreifen, und nicht nur Ausschreibungen im RIPOI zu verbreiten (Abs. 3 Bst. d^{bis} neu).

Abs. 4 Bst. e, f und i^{bis}

Der Zugriff auf die RIPOI-Daten im Abrufverfahren ist neu den Schifffahrtsämtern (*Bst. e*) sowie dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (*Bst. i^{bis}*) erlaubt. Der Online-Zugriff ist auf die jeweils einschlägigen Objektkategorien beschränkt (Schiffe sowie zugehörige Dokumente und Nummernschilder bzw. Flugzeuge einschliesslich zugehöriger Dokumente, Motoren und anderer Teile).

Die in *Buchstabe f* erwähnte «persönliche Sicherheitsprüfung» ist der Begrifflichkeit gemäss dem 4. Abschnitt BWIS («Personensicherheitsprüfung») anzugleichen.

Abs. 4 Bst. i^{ter}

Die ETIAS-Verordnung⁴⁶ sieht neue Aufgaben vor, namentlich die Erteilung oder Verweigerung einer Reisegenehmigung durch das SEM für nicht visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die in den Schengen-Raum einreisen. Im Rahmen der Prüfung der Erteilung einer Reisegenehmigung muss das SEM künftig auf die Daten im RIPOI zugreifen können. Aus Gründen der rechtlichen Vereinfachung ist dieser Zugriff in dieser Vorlage zur Änderung des BPI vorgesehen, obwohl die ETIAS-Verordnung zurzeit Gegenstand einer separaten Übernahme und Umsetzung ist.⁴⁷

Abs. 4 Bst. i^{quater}

Zudem müssen das SEM sowie die kantonalen und kommunalen Migrationsbehörden bereits heute auf das RIPOI zugreifen können um zu prüfen, ob ausländische Personen die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz erfüllen. Da dieser Zugriff zurzeit fehlt, wird er im Rahmen dieser Vorlage geschaffen.

Abs. 5

Absatz 5 bleibt unverändert.

Art. 16 Nationaler Teil des Schengener Informationssystems

Artikel 16 stellt die gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung von Daten im nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) dar. Die Umsetzung des Reformpakets SIS II macht eine Totalrevision dieser Bestimmung erforderlich.

Abs. 1

Absatz 1 bleibt unverändert.

⁴⁶ Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226; ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1.

⁴⁷ Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2018/1240 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) «Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands» und Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG).

Abs. 2

Absatz 2 wird revidiert. Die heute geltenden Buchstaben a, c, d und i bleiben unverändert.

Abs. 2 Bst. a^{bis}

Artikel 40 der Verordnung «SIS Polizei» ermöglicht neu, tatverdächtige Personen, deren Identität unbekannt ist, mithilfe von SIS II zu suchen. Zu diesem Zweck können Tatortspuren (z. B. Fingerabdrücke) ausgeschrieben werden. Es dürfen jedoch nur Fingerabdrücke verwendet werden, die am Tatort eines terroristischen Verbrechens oder eines anderen schweren Verbrechens gefunden wurden. Zudem muss eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit bestehen, dass die Spur von einem Täter stammt. Ziel der Ausschreibung ist die Verhaftung der Person, falls sie per Zufall irgendwo in Europa kontrolliert wird. Im Trefferfall verifiziert ein Experte die Identität der Person. Danach kann eine Untersuchung gegen die Person eingeleitet werden. Die gesetzliche Grundlage für diese neue Datenbearbeitung im N-SIS wird mit der vorliegenden Bestimmung geschaffen. Die europarechtliche Einschränkung der Ausschreibung (nur Fingerabdrücke, die am Tatort von schweren oder terroristischen Verbrechen gefunden wurden usw.) muss auf Stufe Bundesgesetz nicht umgesetzt werden; Artikel 40 Verordnung «SIS Polizei» ist insofern direkt anwendbar. Die Einzelheiten der Ausschreibung von Spuren werden auf Verordnungsebene präzisiert. Das weitere Vorgehen, namentlich die Anordnung von strafprozessualen Zwangsmassnahmen wie eine vorläufige Festnahme oder die Anordnung der Untersuchungshaft, richtet sich nach der Strafprozessordnung.

Abs. 2 Bst. b

Der geltende Buchstabe b wird leicht geändert und dahingehend ergänzt, dass die Behörden, die für die Anordnung, den Vollzug und die Überprüfung von Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen nach Artikel 121 Absatz 2 der Bundesverfassung, dem AIG, AsylG, StGB und MStG zuständig sind, genannt werden. Dies bezieht sich somit auch auf die Aufgaben der Behörden, die für den Vollzug der Landesverweisungen zuständig sind. Die Behörden, die Landesverweisungen anordnen, sind hiervon jedoch nicht betroffen.

Abs. 2 Bst. e

Zur Angleichung mit dem üblichen Wortgebrauch wird neu von angeklagten, beschuldigten oder verurteilten Personen statt von Angeklagten, Beschuldigten oder Verurteilten gesprochen; die Anpassungen sind redaktioneller Art.

Abs. 2 Bst. f

Mit dieser Bestimmung wird das neue Instrument der Ermittlungsanfrage landesrechtlich umgesetzt, das in Artikel 36 Absatz 4 der Verordnung «SIS Polizei» vorgesehen ist. Insofern kann auf die Erläuterungen zu Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe j verwiesen werden. Anzuführen ist, dass die Bekanntgabe der Ergebnisse einer Befragung, die von einer schweizerischen Behörde gestützt auf eine ausländische Ermittlungsanfrage durchgeführt wurde, in der Regel auf dem Rechtshilfeweg erfolgen muss. Gemäss europäischem Recht dient die Ermittlungsanfrage der Befragung einer Person, solange noch kein Haftbefehl vorliegt. Die Befragung darf keiner vorübergehenden Verhaftung gleichkommen. Die Parteirechte gemäss Strafprozessordnung müssen gewahrt werden; insbesondere ist die befragte Person nicht zur Aussage verpflichtet. Die konkrete Umsetzung hängt von den Vorgaben im SIRENE-Handbuch ab. Weitere Konkretisierungen wird der Bundesrat auf Verordnungsebene vornehmen.

Abs. 2 Bst. g

Diese Bestimmung entspricht Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe g. Ergänzend zu den dortigen Erläuterungen ist zu bemerken, dass mit den «anderen Gegenständen» eine offene Bezeichnung geschaffen wird für Objekttypen wie gefälschte Banknoten, Informationstechnik oder andere hochwertige Gegenstände wie Kunstwerke. Zu berücksichtigen sind allfällige Konkretisierungen in ausführenden Rechtserlassen der Europäischen Union.

Abs. 2 Bst. h und h^{bis}

Neu sieht das europäische Recht die Möglichkeit vor, dass die Behörden im Rahmen der Zulassung bzw. Registrierung mithilfe von SIS II Strassenfahrzeuge, Wasserfahrzeuge, Luftfahrzeuge, Container und registrierungspflichtige Waffen und bei Letzteren auch deren Besitzer überprüfen können (vgl. Art. 45–47 Verordnung «SIS Polizei»). Entsprechend wurde Buchstabe h angepasst und Buchstabe h^{bis} neu eingefügt.

Abs. 2 Bst. j–p

In Artikel 44 der Verordnung «SIS Polizei» und in Artikel 34 der Verordnung «SIS Grenze» wird festgehalten, welche Behörden zu welchem Zweck Zugriff auf das SIS II haben. Dies wird in Absatz 2 von Artikel 16 BPI detailliert ausgeführt:

Zur Erfüllung folgender Aufgaben können die Stellen des Bundes und der Kantone im Migrationsbereich das SIS nutzen:

Buchstaben j–k

Diese Zugriffszwecke stützen sich auf die Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe d Verordnung «SIS Polizei» sowie Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe d Verordnung «SIS Grenze» (siehe Ziff. 2.2.3 und Ziff. 2.2.4).

Buchstabe l

Dieser Zweck (Identifikation von Asylsuchenden) entspricht den Artikeln 44 Absatz 1 Buchstabe e Verordnung «SIS Polizei» und Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe e Verordnung «SIS Grenze» (siehe Ziff. 2.2.3 und Ziff. 2.2.4). Dieser Zugriff ist nur für Sicherheitsprüfungen vorgesehen und darf nicht durch die Asylentscheidbehörden erfolgen.

Buchstabe m

Dieser Zweck (Grenzkontrolle) entspricht dem Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe a Verordnung «SIS Polizei» und dem Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe a Verordnung «SIS Grenze» (siehe Ziff. 2.2.3 und Ziff. 2.2.4).

Buchstabe n

Dieser Zweck (Visum C) entspricht dem Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung «SIS Grenze» (Ziff. 2.2.4).

Buchstabe o

Dieser Zweck (Einbürgerung) entspricht dem Artikel 34 Absatz 2 der Verordnung «SIS Grenze» (siehe Ziff. 2.2.4).

Buchstabe p

Dieser Zweck (Zoll) entspricht dem Artikel 34 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung «SIS Grenze» und dem Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung «SIS Polizei» (siehe Ziff. 2.2.4 und Ziff. 2.2.3).

Abs. 3

Gemäss geltender Fassung von Absatz 3 enthält der nationale Teil des Schengener Informationssystems nur erkennungsdienstliche Daten über Personen (z. B. Signalemente), Fahrzeuge oder Sachen. Nicht geregelt waren bisher Hinweise und Warnungen zu einer Person (z. B. ob die Person bewaffnet, gefährlich oder suizidal ist), die zu treffenden Massnahmen bei deren Auffindung oder die zuständigen Behörden usw. Diese für die Fahndung essentiellen Informationen sind jedoch gemäss Artikel 20 Absatz 3 der Verordnung «SIS Polizei» im N-SIS erforderlich. Die bisherige Aufzählung ist somit zu eng. Da die genannten Angaben im nationalen Fahndungssystem RIPOLE enthalten sind, kann mit dem neuen Binnenverweis auf Artikel 15 Absatz 2 verdeutlicht werden, dass N-SIS auch die im RIPOLE vorhandenen Datenkategorien umfasst. Gemäss Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands müssen über N-SIS zudem auch DNA-Profile abrufbar sein.

Dies jedoch nur in den Fällen nach Artikel 42 i. V. m. Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung «SIS Polizei». DNA-Profile dürfen also nur einer Ausschreibung beigelegt werden, wenn Vermisste in Gewahrsam genommen werden müssen, entweder zu ihrem eigenen Schutz oder um eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit zu verhindern, und wenn dabei die Mindestqualitätsstandards der EU-Kommission erfüllt sind. Sie dürfen ausserdem nur subsidiär verwendet werden, das heisst wenn kein Lichtbild, Gesichtsbild oder keine daktyloskopischen Daten verfügbar sind. Und schliesslich dürfen die übermittelten Profile nur die Mindestinformationen enthalten, die zur Identifizierung der vermissten Person unbedingt erforderlich sind.

Abs. 4 Bst. a–d

Die Aufzählung der meldeberechtigten Behörden gemäss Buchstaben a–d bleibt unverändert.

Abs. 4 Bst. e

Der NDB wird ausserdem neu in Bst. e anstatt f erwähnt.

Abs. 4 Bst. f und g

Im Migrationsbereich wird neu präzisiert, in welchem Rahmen und von welcher Behörde eine Ausschreibung vorgenommen wird (Bst. f und g anstatt der heutigen Bst. g, h und i). Hierbei handelt es sich um Ausschreibungen im SIS aufgrund von Verfügungen über Entfernungsmassnahmen, die in diesem Zusammenhang erlassen werden, sowie um verlorene oder gestohlene Reisedokumente.

Abs. 4 Bst. h und i

Aus gesetzesredaktionellen Gründen werden die Strafvollzugsbehörden (bisher Buchstabe e) und die Militärjustizbehörden (bisher Bst. f) neu in den *Buchstaben h und i* geführt.

Abs. 4 Bst. j

Das bisher in Buchstabe j vorgesehene Melderecht der Strassenverkehrsämter der Kantone muss aufgrund von Artikel 45 der Verordnung «SIS Polizei» aufgehoben werden (zum Abrufrecht der Strassenverkehrsämter vgl. Abs. 5 Bst. j).

Die bisher in Buchstabe k geregelte Delegation an den Bundesrat wird unverändert in *Buchstabe j* überführt.

Abs. 5

Abs. 5 Bst. a

Zugriff im Abrufverfahren auf die Daten im N-SIS haben die in Absatz 4 Buchstaben a–d genannten Behörden. Der Online-Zugriff ist für diese nur soweit erlaubt, wie es für die in Absatz 2 genannten Zwecke erforderlich ist.

Abs. 5 Bst. a^{bis}

Der NDB braucht auch einen Zugriff auf die Daten in N-SIS zum Zwecke der Verhütung oder Aufdeckung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten.

Abs. 5 Bst. b–g

In Absatz 5 *Buchstaben b–g* (neu) werden alle Behörden im Migrations-, Zoll- und Grenzbereich erwähnt, die auf das N-SIS zugreifen dürfen, sowie zu welchem Zweck. Diese Zugriffe stützen sich auf drei Schengen-Verordnungen (vgl. auch Erläuterung zu Abs. 2 Bst. j–p von Art. 16).

Abs. 5 Bst. f^{bis}

Buchstabe f^{bis} sieht neu einen Zugriff der nationalen ETIAS-Stelle, das heisst des SEM, auf das N-SIS vor. Damit kann das SEM seine Aufgaben in Bezug auf ETIAS-Reisegenehmigungen wahr-

nehmen. Aus Gründen der rechtlichen Vereinfachung ist dieser Zugriff in dieser Vorlage zur Änderung des BPI vorgesehen, obwohl die ETIAS-Verordnung zurzeit Gegenstand einer separaten Übernahme und Umsetzung ist.

Abs.5 Bst. e

Die Aufgaben des SEM sind insbesondere in Buchstabe e festgelegt, nämlich die Prüfung der Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt in der Schweiz. Die ETIAS-Verordnung⁴⁸ sieht neue Aufgaben vor, namentlich die Erteilung oder Verweigerung einer Reisegenehmigung durch das SEM für nicht visumpflichtige Drittstaatsangehörige, die in den Schengen-Raum einreisen. Im Rahmen der Prüfung der Erteilung einer Reisegenehmigung muss das SEM ebenfalls auf das SIS zugreifen können. Buchstabe e umfasst somit auch den Zugriff des SEM als nationale ETIAS-Stelle für Abfragen im SIS.

Abs. 5 Bst. g

Buchstabe g nennt neu die Behörden, die Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen gestützt auf die BV, das AIG, das AsylG und das StGB oder das MStG anordnen und vollziehen. So sind namentlich die für den Vollzug der Landesverweisungen zuständigen Behörden berechtigt, das SIS abzufragen. Die Behörden, die solche Landesverweisungen anordnen, benötigen jedoch keinen Zugriff und sind hiervon nicht betroffen.

Abs. 5 Bst. h

Gestützt auf Artikel 47 der Verordnung «SIS Polizei» erhalten die Ämter der Kantone, die für die Registrierung von Waffen zuständig sind, ein Abrufrecht auf SIS. Dieser Zugang erfolgt zur Überprüfung, ob die Person, die eine Zulassung beantragt, zum Zwecke der Übergabe- oder Auslieferungshaft gesucht wird oder zum Zwecke verdeckter Kontrollen, Ermittlungsanfragen oder gezielter Kontrollen, oder zur Überprüfung, ob Feuerwaffen, die zur Zulassung vorgelegt werden, zur Sicherstellung oder Beweissicherung in Strafverfahren gesucht werden.

Abs. 5 Bst. i

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) kann neu mithilfe von SIS II prüfen, ob vorgeführte oder der Anmeldung unterliegende Luftfahrzeuge einschliesslich Motoren, zugelassen werden können (vgl. Art. 46 Verordnung «SIS Polizei» sowie Art. 16 Abs. 2 Bst. h BPI). Zu diesem Zweck muss es ein direktes Abrufrecht auf das N-SIS erhalten.

Abs. 5 Bst. j

Die Schifffahrtsämter, die ähnliche Aufgaben wie die Strassenverkehrsämter haben, sollen auch Zugriff auf das SIS II erhalten. Das Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt der Armee (SVSAA), das für die Zulassung von militärisch genutzten Strassen- und Wasserfahrzeugen zuständig ist, kann ebenfalls auf Ausschreibungen im SIS II zugreifen. Zu diesem Zweck muss die bisherige Beschränkung auf die «kantonalen» Strassenverkehrsämter aufgehoben werden.

Abs. 6

Die Richtlinie zum Datenschutz (Richtlinie [EU] 2016/680⁴⁹) stellt eine Schengen-Weiterentwicklung dar und wurde im Rahmen des neuen SDSG⁵⁰ umgesetzt. Das Inkrafttreten ist für das Frühjahr

⁴⁸ Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226; ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1.

⁴⁹ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates; ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁵⁰ BBl 2018 6003, AS 2019 ..., SR

2019 geplant. Die Datenbearbeitungen durch den NDB sind vom SDSG nicht erfasst, da die Tätigkeiten in Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit von der Richtlinie ausgeschlossen sind (Art. 1 Abs. 3 Bst. a i. V. m. Erw. Nr. 14 der Richtlinie [EU] 2016/680). Da der NDB auf Daten des N-SIS zugreifen kann, soll bis zur Verabschiedung und Inkraftsetzung des aktuell revidierten DSG⁵¹ auf Gesetzesstufe vorgesehen werden, dass der NDB dem SDSG und damit der Richtlinie (EU) 2016/680 unterstellt wird. Diese Bestimmung ist eine Übergangsbestimmung, die beim Inkrafttreten des neuen DSG aufgehoben werden soll, da das neue DSG auf den NDB Anwendung finden wird (siehe unten die entsprechende Koordinationsbestimmung).

Abs. 7

Der geltende Absatz 6 erfährt eine Anpassung und wird neu Absatz 7. Dieser Absatz erlaubt den Zugriff auf Daten des N-SIS über eine gemeinsame Schnittstelle von anderen Informationssystemen aus. Da auch eine Schnittstelle zwischen ZEMIS und N-SIS besteht, muss die Einschränkung auf «polizeiliche» Systeme aufgehoben werden.

Abs. 8

Der geltende Absatz 7 wird neu Absatz 8. Dieser Absatz regelt, welche anderen Informationssysteme des Bundes Daten in einem automatisierten Verfahren in das N-SIS überführen dürfen. Die Schweiz ist aufgrund von Artikel 20 in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 2 der Verordnung 1987/2006 und des Ratsbeschlusses 2007/533/JHA gehalten, SIS-Ausschreibungen mit Fingerabdrücken und Gesichtsbildern zu ergänzen. Dies erfolgt derzeit auf manuellem Weg. Angesichts der erwarteten Zunahme der Personenfahndungen aufgrund der Ausschreibungspflicht aller Einreiseverbote ist eine automatisierte Überführung der im Fingerabdruck-Identifikationssystem nach Artikel 354 Strafgesetzbuch (AFIS) oder der im ZEMIS enthaltenen Daten erforderlich. Dies ist nicht nur wesentlich effizienter, sondern schliesst auch Übertragungsfehler aus, die bei der manuellen Erfassung vorkommen können. Die automatisierte Übertragung der Fingerabdruckdaten ist somit auch aus datenschutzrechtlicher Sicht geboten.

Abs. 9

Die neu in Absatz 9 anstatt 8 geregelte Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat bleibt unverändert.

Abs. 10

In diesem Absatz sind die Ausnahmen zur Auskunftspflicht nach dem Gesetz für den Nachrichtendienst aufgeführt. Der Absatz wird umnummeriert und bleibt unverändert.

Koordination mit dem Datenschutzgesetz

Artikel 16 Absätze 6–10 BPI enthalten nach Inkrafttreten des neuen Datenschutzgesetzes eine neue Formulierung. Die Unterstellung des NDB unter das SDSG kann aufgehoben werden (siehe dazu Kommentar zu Artikel 16 Abs. 6).

⁵¹ Botschaft vom 15. September 2017 zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz, BBl 2017 6941, Bundesgesetz über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG) (Entwurf der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates.

4.2 Eingabe von Landesverweisungen im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik zu den Rückkehrentscheiden

4.2.1 Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

Art. 3 Abs. 4^{bis} E-BGIAA

Der neue Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA soll nicht nur die vorliegende Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands umsetzen, indem ZEMIS verwendet wird für die Lieferung aller Rückkehrentscheide und Einreiseverweigerungen an das SIS, wie dies die Verordnungen «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr» verlangen; er soll auch ermöglichen, eine erweiterte Statistik zu erstellen im Bereich der Landesverweisungen und der Rückkehrentscheide betreffend alle Ausländerinnen und Ausländer, ob Drittstaatsangehörige oder EU/EFTA-Staatsangehörige (vgl. Ziff. 2.3, 2.4, 3.2).

Die Änderung von Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA ist jedoch Gegenstand einer separaten Vorlage, denn sie beinhaltet eine unabhängige nationale Vorlage in Bezug auf die Landesverweisung und die Statistiken im Rückkehrbereich. Deshalb ist bei einem Verzicht auf diese Vorlage sicherzustellen, dass der Bundesbeschluss die für die Umsetzung der Verordnungen «SIS Grenze» und «SIS Rückkehr» erforderlichen Bestimmungen enthält.

Bst. a

Artikel 68a Absätze 1 und 2 E-AIG nennt die Wegweisungsverfügungen und Einreiseverbote, die im SIS gestützt auf die neuen Verordnungen einzugeben sind. Ein Verweis auf diesen Artikel ist angezeigt, damit diese Entscheide im ZEMIS eingegeben und die massgebenden Daten in das SIS übermittelt werden, um die Drittstaatsangehörigen anzuzeigen, die Gegenstand eines Rückkehrentscheids oder einer Einreiseverweigerung sind. Für weitere Einzelheiten zu den betreffenden Entscheiden wird auf die Erläuterung von Artikel 68a E-AIG und auf Ziffer 4.1 verwiesen.

Bst. b–f

Die Erfassung der unter den Buchstaben b–f genannten Daten dient dazu, eine erweiterte Statistik zur Landesverweisung zu erstellen, aber auch um den Vollzug der Landesverweisungen zu kontrollieren. Diese Informationen sind für die kantonalen Migrationsbehörden insofern wertvoll, als ihnen der Widerruf oder die Nichtverlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung nicht mehr möglich ist, wenn das Gericht aus dem gleichen Grund eine Landesverweisung angeordnet oder davon abgesehen hat (Dualismusverbot, vgl. Art. 62 Abs. 3 und 63 Abs. 2 AIG).

Der Grossteil der in den Buchstaben b–f genannten Daten sind bereits entweder im VOSTRA oder im ZEMIS erfasst. Neu werden alle diese Daten von den kantonalen Behörden, die für den Vollzug der Landesverweisungen zuständig sind, direkt im ZEMIS eingegeben. Sofern eine Schnittstelle mit VOSTRA technisch nicht möglich ist, sind die Daten zu Landesverweisungen von den für den Vollzug der Landesverweisungen zuständigen kantonalen Behörden gleichzeitig im ZEMIS und im VOSTRA einzugeben.

Bst. e

Buchstabe e sieht die Erfassung eines Verzichts auf die Anordnung einer Landesverweisung im ZEMIS vor. Das Gericht kann nämlich ausnahmsweise von einer obligatorischen Landesverweisung absehen (Art. 66a Abs. 2 StGB und 49a Abs. 2 MStG). Dabei handelt es sich um Fälle, in denen die Landesverweisung für die ausländische Person einen schweren persönlichen Härtefall bewirken würde und die öffentlichen Interessen an ihrer Landesverweisung gegenüber ihren privaten Interessen am Verbleib in der Schweiz nicht überwiegen.

Gegenwärtig kann das Bundesamt für Statistik gestützt auf die Daten aus dem VOSTRA eine Statistik erstellen, die sich namentlich auf die Fälle bezieht, in denen die Härtefallklausel nach den

Artikeln 66a Absatz 2 StGB und 49a Absatz 2 MStG angewendet wurde; dies ist jedoch nur eingeschränkt möglich.⁵² VOSTRA enthält beispielsweise keine Angaben zu den Gründen, weshalb das Gericht von einer obligatorischen Landesverweisung abgesehen hat.

Wie der Bundesrat bei der parlamentarischen Beratung der Motion Rutz (16.4150) «Ausschaffung krimineller Ausländer. Transparente Statistik über Härtefälle», die er am 20. September 2018 ablehnte, bereits betonte, sind die Gründe für einen solchen Verzicht im Rahmen der vorliegenden Änderung des BGIAA nicht verfügbar.

Der neue Buchstabe e bezweckt einzig, im ZEMIS einzugeben, ob das Gericht von einer obligatorischen Landesverweisung abgesehen hat. Diese Information ist wichtig für die zuständigen kantonalen Migrationsbehörden, denn in solchen Fällen ist es nicht möglich, eine Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung aus den gleichen Gründen zu widerrufen, die das Gericht bewogen haben, von einer obligatorischen Landesverweisung abzusehen (Art. 62 Abs 2 und 63 Abs. 3 AIG).

Um diese Information im ZEMIS erfassen zu können, müssen die zuständigen Behörden im Besitz des Strafurteils sein. Denn das Gericht ist nicht verpflichtet, im Dispositiv den Verzicht auf eine obligatorische Landesverweisung anzugeben. Die Qualität der Daten im ZEMIS, und somit die Qualität der sich daraus ergebenden Statistik, hängt davon ab, wie die Eingabe erfolgt. Als Variante wird in Erwägung gezogen, dass diese Daten direkt im VOSTRA erfasst und dann entweder über eine Schnittstelle, die zurzeit geprüft wird (vgl. Ziff. 3.2), oder auf andere Weise (beispielsweise über eine vom BJ an das SEM übermittelte Excel-Liste) in das ZEMIS geliefert werden.

Bst. f

Buchstabe f übernimmt sämtliche Daten, die zurzeit im VOSTRA erfasst sind (vgl. Art. 6 Abs. 4 VOSTRA-Verordnung⁵³), sodass diese auch im ZEMIS enthalten sind.

Bst. g–i

Die bestehenden Buchstaben a–c von Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA sind seit dem 1. Oktober 2016 in Kraft. Sie ergeben sich aus den Änderungen des StGB⁵⁴ und des MStG⁵⁵, die das Parlament im Rahmen der Umsetzung von Artikel 121 Absätze 3–6 der Bundesverfassung (BV)⁵⁶ verabschiedet hat. Sie sollten die Motion von Nationalrat Felix Müri «Vollzugsstatistik über die Ausschaffung von kriminellen Ausländern» (13.3455) vom 17. Juni 2013 umsetzen, welche die Erstellung einer jährlichen Statistik über die Bewilligungswiderrufe und die Verlängerungsverweigerungen aufgrund rechtskräftiger Verurteilungen wegen Straftaten verlangte. Gemäss der von beiden Räten angenommenen Motion sollte die Statistik folgende Punkte ausweisen:

- die freiwillige oder zwangsweise Rückkehr,
- die Tatbestände, die zum Entzug der Bewilligungen geführt haben,
- die Staaten, in die zwangsweise Rückführungen erfolgt sind.

Bst. e–g

Die Buchstaben g–i entsprechen weitgehend den geltenden Buchstaben a–c von Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA. Diese Daten sind für alle Fälle einer Landesverweisung sowie für alle Rückkehrentscheide gestützt auf das AIG zu erfassen.

⁵² Vgl. Antwort des Bundesrates auf die Motion von Nationalrat Gregor Rutz «Ausschaffung krimineller Ausländer. Transparente Statistik über Härtefälle» (16.4150).

⁵³ SR 331

⁵⁴ SR 311.0

⁵⁵ SR 321.0

⁵⁶ SR 101, Änderung vom 20. März 2015, AS 2016 2329

Der Begriff «freiwillige oder zwangsweise Rückführung» im geltenden Buchstaben b wird ersetzt durch «freiwillige oder zwangsweise Rückkehr», denn dies entspricht besser der verwendeten Terminologie. Der geltende Buchstabe c, der den Begriff «die betroffenen Heimat- oder Herkunftstaaten» verwendet, wird ersetzt durch «der Staat, in den die ausländische Person zwangsweise rückgeführt wird», denn diese Information ist massgebend für die Erstellung von Statistiken und entspricht besser der Forderung der oben genannten Motion Müri.

Bst. j

Der geltende Artikel 3 Absatz 4^{bis} BGIAA erlaubt lediglich die Erstellung von Statistiken zu strafrechtlich verurteilten Drittstaatsangehörigen, die die Schweiz verlassen müssen. In der Praxis sind umfassendere Statistiken erwünscht, die sich auf alle Ausreisegründe beziehen, die zu einer Wegweisungsverfügung nach dem AIG bzw. dem FZA geführt haben, unabhängig von der Verhängung einer strafrechtlichen Sanktion. Zudem ist in Anwendung der Verordnungen «SIS Rückkehr» und «SIS Grenze» die Möglichkeit vorzusehen, im Hinblick auf die Datenübermittlung an das SIS im ZEMIS auch die Gründe sämtlicher Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen zu erfassen, die nicht nur die Rückkehrentscheide umfassen, sondern auch die Einreiseverweigerungen.

In Bezug auf die Landesverweisung läuft Buchstabe j darauf hinaus, dass im ZEMIS die Daten von Buchstabe g (begangene Straftaten) zu erfassen sind. Es ist nämlich nicht möglich, im ZEMIS eine eingehende Begründung der Urteile einzugeben.

4.2.1 Änderung des neuen Strafregistergesetzes VOSTRA (Anhang)

Die in Kapitel 3.2 erwähnte Überprüfung der Rechtsgrundlagen zur Erfassung von Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen im ZEMIS bot auch Anlass für eine Überprüfung des entsprechenden Meldeverfahrens. Die Analyse ergab, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen aus zwei Gründen mangelhaft sind:

Artikel 62 Absatz 1 und 1^{bis} nStReG

Der erste Mangel betrifft die Meldung von VOSTRA-Daten zur Landesverweisung an das SEM. Diese Meldepflicht ist aktuell in Artikel 22a VOSTRA-V⁵⁷ geregelt. Diese Meldungen werden im ZEMIS erfasst und sind Grundlage für die Informationsvermittlung an weitere Behörden und für den Aufbau einer Statistik zur Landesverweisung.

Mit der Inkraftsetzung des Strafregistergesetzes vom 16. Juni 2016⁵⁸ (StReG), die für das Jahr 2023 geplant ist, soll das aktuelle Strafregisterrecht – und damit auch Artikel 22a VOSTRA-V – aufgehoben werden. Zwar soll bis dahin wiederum eine neue Strafregisterverordnung geschaffen werden. Da aber Meldepflichten im Strafregisterbereich besonders schützenswerte Personendaten enthalten, sollen solche Meldungen unter Geltung des künftigen Strafregisterrechts generell nicht mehr auf Verordnungsebene, sondern auf Gesetzesstufe definiert werden.

In Artikel 62 StReG ist bereits eine Meldepflicht vom VOSTRA an das SEM definiert, welche die aktuelle Meldepflicht gar noch ausbaut, soweit es um Grundurteile und hängige Strafverfahren geht.

Von Artikel 62 StReG allerdings noch nicht erfasst sind die erst nachträglich im VOSTRA erfassten Daten mit Bezug zur Landesverweisung gemäss Artikel 22a Buchstaben b und c VOSTRA-V. Es geht um folgende drei Bereiche: Angaben zum Beginn der Landesverweisung, zwei nachträgliche Entscheide zur Landesverweisung und Mutationen mit Bezug zur Landesverweisung. Diese Lücke ist vom Gesetzgeber so nicht gewollt. Sie ist nur deshalb entstanden, weil sich die jeweiligen Gesetzgebungsverfahren auf unterschiedlicher Normstufe überlagert haben. Die vorgeschlagenen Änderungen bezwecken, die bisherigen Meldungen auch nach der Inkraftsetzung des StReG zu gewährleisten. Es geht also lediglich um eine Beibehaltung des Status quo.

⁵⁷ SR 331

⁵⁸ Vgl. Referendumsvorlage in BBl 2016 4871 ff.

Damit eine effiziente Datenhaltung im ZEMIS auch in Zukunft gewährleistet ist, wird der aktuelle Artikel 62 Absatz 1 StReG daher in zwei Absätze aufgesplittet:

- Artikel 62 Absatz 1 nStReG enthält weiterhin die Meldepflicht an die kantonalen Migrationsbehörden (bloss redaktionelle Anpassung).
- Artikel 62 Absatz 1^{bis} Buchstaben a und b nStReG wiederholen inhaltlich die vom Parlament bereits beschlossene Meldepflicht für Grundurteile und hängige Strafverfahren an das SEM. Die eigentliche Änderung ist in den Buchstaben c–f enthalten, indem die Meldepflicht (für das SEM) mit dem oben erwähnten Regelungskonzept gemäss Artikel 22a VOSTRA-V ergänzt wird.

Art. 17 Abs. 1 Bst. a^{bis} nStReG

Der zweite Mangel betrifft eine Sicherungsmassnahme zur Vermeidung von Schwierigkeiten bei der Zuordnung gemeldeter Daten zur richtigen Person.

Die Identifikation von Personen, gerade im Ausländerbereich, ist oft nicht einfach, da sich die gebräuchlichen identifizierenden Merkmale wie Namen usw. immer wieder ändern können und zum Teil keine klaren Abgrenzungen zu anderen Personen erlauben. Die korrekte Identifikation ist aber für jede Art der Bearbeitung von sensiblen Daten unerlässlich; und daher auch für die Meldung von Strafdaten vom VOSTRA an das ZEMIS nach Artikel 62 StReG. Wo also die korrekte Zuordnung von Strafdaten an die richtige ZEMIS-Person via normale Attribut-Identifikation oder via AHVN13 keine klaren Ergebnisse liefert, kann die Nutzung der sogenannten Prozesskontrollnummer (PCN), die auch bei einer erkennungsdienstlichen Behandlung in einem Strafverfahren vergeben wird, enorm hilfreich sein. Wenn die VOSTRA-Daten einer Person mit dieser PCN verknüpft sind, lassen sich allfällige Zweifel bei der Personenidentifikation in der Regel viel schneller beseitigen.

Deshalb wird vorgeschlagen, in Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} nStReG die nötige Rechtsgrundlage zu schaffen, dass im VOSTRA auch diese Prozesskontrollnummer erfasst werden kann. Sie ist den Behörden, die Grundurteile und hängige Strafverfahren im VOSTRA erfassen, in der Regel bekannt, und die Erfassung verursacht keinen unverhältnismässigen Aufwand.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, 2018/1861 und 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)

Kosten für fedpol

Im Finanzplan 2019–2021 von fedpol sind für die laufenden Anpassungen der Systeme RIPOL und N-SIS 2,98 Mio. Franken eingestellt. Dazu kommen die Eigenleistungen von fedpol in Form von personellen Ressourcen in der Höhe von 2 Mio. Franken.

Die eingestellten Mittel enthalten Aufwendungen für die laufenden Anpassungen der Systeme. Der Aufwand verteilt sich wie folgt auf die Jahre 2019–2021:

Bezeichnung	Total	2019	2020	2021
Einmalige Projektaufwendungen	-3,78	1,69	1,36	0,73
Leistungsverrechnung (ISC-2,98 EJPD)		1,29	1,06	0,63
Eigenleistungen von fedpol in Form von personellen Ressourcen	0,8	0,4	0,3	0,2

Weil die drei EU-Weiterentwicklungen bereits ab 2019 technisch und operativ entwickelt und umgesetzt werden, fallen bereits in dieser Zeitspanne Kosten an. Folgende Mittel werden ebenfalls bei fedpol intern kompensiert für die Jahre 2019–2021:

Bezeichnung	Total	2019	2020	2021
Einmalige Projektaufwendungen	-4,36	1,44	1,46	1,46
Leistungsverrechnung (ISC-3,16 EJPD)		1	1,06	1,06
Eigenleistungen von fedpol in Form von personellen Ressourcen	1,2	0,4	0,4	0,4

Die neuen Ausschreibungskategorien und insbesondere die Umsetzung der Rückkehrentscheide werden ausserdem ab Inbetriebnahme der SIS-Weiterentwicklungen zu einem erheblichen zusätzlichen personellen Bedarf beim SIRENE-Büro führen.

Der zusätzliche personelle Bedarf kann derzeit nicht verlässlich beziffert werden. Dieser zusätzliche Aufwand und dessen Finanzierung werden anlässlich der Erarbeitung der Botschaft detailliert erhoben und geprüft.

Zusammenfassend belaufen sich bei fedpol für die Jahre 2019–2021 die Kosten für die laufenden Anpassungen der Systeme RIPOL und N-SIS sowie für die Anpassungen der Systeme in Zusammenhang mit der Übernahme der vorliegenden Weiterentwicklungen auf schätzungsweise 8,14 Mio. Franken.

Kosten für das SEM

Im Bereich Rückkehr und Grenze werden für das SEM Kosten von rund 3,1 Mio. Franken für das Umsetzungsprojekt «SIS-Wegweisungen» erwartet. Dieser Aufwand ist im Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 (IAFP) des SEM eingestellt. Er verteilt sich wie folgt auf die Jahre 2018–2020, mit einer allfälligen Verschiebung in das Jahr 2021:

Bezeichnung	Total	2018	2019	2020	2021
Einmalige Projektaufwendungen	3,1	0,4	1,7	1,0	–
Finanzwirksame Aufwände	0,8	0,2	0,3	0,3	–
Leistungsverrechnung (ISC-EJPD)	1,4	0,0	1,0	0,4	–
Eigenleistungen des SEM in Form von personellen Ressourcen	0,9	0,2	0,4	0,3	–

Der Betriebsaufwand auf technischer Seite wird auf 0,1 Mio. Franken pro Jahr geschätzt.

Dieser ist im Voranschlag mit IAFP eingestellt.

Es kann heute noch nicht abschliessend gesagt werden, ob die Umsetzung der Verordnungen im Bereich Rückkehr und Grenze personelle Auswirkungen auf das SEM haben wird. Der allfällige personelle Bedarf beim SEM und dessen Finanzierung werden anlässlich der Erarbeitung der Botenschaft detailliert erhoben und geprüft.

Kosten für die EZV

Die Umsetzung und Anwendung dieser Weiterentwicklung hat auch Auswirkungen auf die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV). Die technischen Anpassungen der Systeme des SEM und von fedpol erfordern eine Anpassung der Schnittstellen zur Grenzkontrollsoftware der EZV. Die Umsetzung der neuen EU-Verordnungen führt des Weiteren zu gewissen Anpassungen der operativen Prozesse und erfordert entsprechende Schulungsmassnahmen. Insbesondere die Verpflichtung, dem ausschreibenden Schengen-Staat die Ausreise des zur Rückkehr ausgeschriebenen Drittstaatsangehörigen zu bestätigen, wird für die EZV im Rahmen der Grenzkontrolle einen Zusatzaufwand generieren.

Einen Zusatzaufwand generieren wird zudem die Nachbiometrisierung von Einreiseverboten, die das fedpol zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit ausspricht (siehe Kommentar zu Art. 68a Abs. 5 E-AIG). Mit der jetzigen Infrastruktur der EZV ist eine solche nicht in jedem Fall möglich. Der Aufbau zusätzlicher Infrastrukturen ist aber im Hinblick auf die wenigen Fälle nicht sinnvoll. Es ist somit in Absprache zwischen dem fedpol und der EZV in jedem Einzelfall zu prüfen, ob sich der Aufwand der Nachbiometrisierung lohnt oder ob eine andere Massnahme zielführender ist. Wie hoch der Aufwand für die EZV bei der Umsetzung der mit der Umsetzung der Verordnungen einhergehenden Bestimmungen insgesamt sein wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht beziffern.

Dies hängt massgeblich auch davon ab, ob und inwieweit die Rückkehrmeldungen automatisiert erfolgen können. Die EZV geht heute davon aus, dass sie den Mehraufwand mit den eigenen Mitteln kompensieren kann.

5.1.2 Eingabe von Landesverweisungen im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik zu den Rückkehrentscheidungen

Es werden Kosten von rund 1,6 Mio. Franken für das Umsetzungsprojekt «Einschreibung der Landesverweise im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik über die Rückkehrentscheide» erwartet. Diese Kosten sind im Voranschlag 2018 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021 des SEM eingestellt.

Bezeichnung	Total	2018	2019	2020	2021
Einmalige Projektaufwendungen	1,6	0,1	1,1	0,4	–
Finanzwirksame Aufwände	0,3	–	0,2	0,1	–
Leistungsverrechnung (ISC-0,7 EJPD)	–	–	0,6	0,1	–
Eigenleistungen des SEM in Form von personellen Ressourcen	0,6	0,1	0,3	0,2	–

Der Betriebsaufwand auf technischer Seite wird auf ca. 0,05 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Dieser kann mit den eingestellten Mitteln aufgefangen werden. Diese Gesetzesanpassung hat keine personellen Auswirkungen.

Die Anpassungen des StReG haben keine finanziellen Auswirkungen. Sie dienen lediglich dazu, dass die Bundesbehörden ihre gegenseitigen Meldepflichten erfüllen können.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

5.2.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Reformpakets zum Schengener Informationssystem SIS

Die ausschreibenden Schweizer Behörden erhalten dank der Beschleunigung der Zusammenarbeit der SIRENE-Büros zur Bearbeitung von Treffern schneller die gewünschten Informationen und können die zu treffenden Massnahmen schneller einleiten. Die zwingende Ausschreibung von Personen im Zusammenhang mit Terrorismus kann zu einem von den Fallzahlen abhängigen Mehraufwand führen, ermöglicht aber im Anschluss eine lückenlosere Fahndung im Schengen-Raum nach Personen, die unter Terrorverdacht stehen. Auch zu einem von Fallzahlen abhängigen Mehraufwand können die neuen durch die zuständigen Behörden angeordneten Ausschreibungen von gefährdeten Erwachsenen und Kindern führen. Diesem Mehraufwand steht ein verbesserter Schutz vor Entführungen von Minderjährigen und von potenziellen Opfern von geschlechtsspezifischer Gewalt, wie zum Beispiel Zwangsheirat oder Menschenhandel, gegenüber. Als vorteilhaft erweist sich zudem die neue Ausschreibungsmöglichkeit einer unbekannten Täterschaft im Bereich von schweren oder terroristischen Straftaten mittels am Tatort gefundener daktyloskopischer Daten, was zum erfolgreichen Abschluss ansonsten schwer zu lösender Fälle beitragen kann.

Im Zuge der Umsetzung des SIS II Reformpakets sind aller Voraussicht nach Anpassungen der kantonalen Polizei-Informationssysteme notwendig. Dies ist beispielsweise für die Umsetzung der zusätzlichen Sachfahndungskategorien der Fall: Hier müssen in den kantonalen Systemen allenfalls Zusatzinformationen erfasst werden können, die dann über die bestehenden Schnittstellen in das nationale Fahndungssystem RIPOD für die Ausschreibung im SIS II übermittelt werden.

Die Höhe der Kosten kann nach dem heutigen Wissensstand noch nicht abgeschätzt werden, da die technischen Angaben für die Umsetzung von Seiten EU noch nicht bekannt sind.

Zudem wird es im Rückkehrbereich für die Kantone und die Gemeinden einfacher sein, Personen zu identifizieren, für die eine Wegweisungsverfügung erlassen wurde oder die im Rahmen von

Schengen überstellt wurden. Die nationale und internationale Zusammenarbeit in diesem Bereich wird verstärkt. In Bezug auf die technische Umsetzung der Eingabe von Ausschreibungen zur Rückkehr im SIS über das ZEMIS wird auf Ziffer 2.3.2. verwiesen.

Ferner wird die Verpflichtung, dem ausschreibenden Schengen-Staat (bzw. der ausschreibenden Behörde) die Ausreise des zur Rückkehr ausgeschriebenen Drittstaatsangehörigen zu bestätigen, einen Zusatzaufwand für die kantonalen Grenzkontrollbehörden (allen voran KAPO ZH) generieren. Wie hoch dieser sein wird, lässt sich nicht ohne Weiteres beziffern und hängt massgeblich davon ab, ob und inwieweit solche Meldungen automatisiert erfolgen können.

Der Zusatzaufwand für die Nachbiometrisierung der fedpol-Einreiseverbote dürfte aufgrund der rund ein Dutzend Fälle pro Jahr eher gering sein, zumal in jedem Einzelfall geprüft wird, ob eine solche sinnvoll ist (siehe Kommentar zu Art. 68a Abs. 5 E-AIG).

Ausserdem haben die kantonalen Migrationsbehörden die Eingabe und die Löschung von Ausschreibungen zur Rückkehr im ZEMIS und im SIS für alle von ihnen erlassenen Rückkehrentscheide vorzunehmen; dies gilt insbesondere dann, wenn sie eine Rückkehrbescheinigung erhalten, aber auch beim Widerruf eines Rückkehrentscheids (vgl. Ziff. 2.3.2).

Die Übermittlung der Fingerabdrücke an das SIS bei der Anordnung von Einreiseverweigerungen oder Rückkehrentscheiden bringt ebenfalls einen Mehraufwand für die kantonalen Behörden mit sich. Diese müssen prüfen, ob diese Daten bereits im AFIS vorhanden sind. In gewissen Fällen ist eine Eingabe im ZEMIS erforderlich. Diese Aufgaben erfordern ziemlich sicher zusätzliche Ressourcen, die sich heute nicht beziffern lassen.

5.2.2 Anpassung des BGIAA und des StReG

Die Vorlage bringt neue Verpflichtungen für die kantonalen Behörden und insbesondere für die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen Behörden in Bezug auf die Erfassung im ZEMIS mit sich. Neben den Daten zu Entfernungs- und Zwangsmassnahmen, die bereits heute im ZEMIS einzugeben sind, müssen die zuständigen Behörden künftig auch Folgendes erfassen: vollziehbare Landesverweisungen, der Aufschub oder die Aufhebung ihres Vollzugs, Vollzugsentscheide der Kantone mit Ausreisefrist sowie Fälle, in denen das Gericht von einer obligatorischen Landesverweisung absieht, unabhängig von ihrer Erfassung im VOSTRA. Diese Aufgaben betreffen sowohl Drittstaatsangehörige als auch europäische Staatsangehörige.

Sie kommen zu den neuen Eingaben betreffend alle Rückkehrentscheide für Drittstaatsangehörige (vgl. Ziff. 5.2.1) und europäische Staatsangehörige hinzu. Die von den kantonalen Behörden erfassten Daten zu den von ihnen erlassenen Wegweisungsverfügungen werden zudem viel detaillierter sein als bisher (namentlich die Gründe für die Wegweisungsverfügung). Diese Daten sind laufend und innerhalb sehr kurzer Fristen zu aktualisieren, beispielsweise bei einer vorübergehenden Aussetzung des Wegweisungs Vollzugs, die von einem kantonalen Gericht angeordnet wurde. Dies bringt für die kantonalen Verwaltungen einen beträchtlichen administrativen Mehraufwand mit sich. Die personellen und finanziellen Kosten dafür sind noch zu bestimmen, was zurzeit schwierig ist.

Die Anpassungen des StReG haben nur geringfügige Auswirkungen. Sie bedeuten jedoch, dass die Behörden, die Urteile im VOSTRA eingeben, auch die PCN der ausländischen Person erfassen müssen. Diese zusätzliche Aufgabe ist jedoch mit geringem Aufwand verbunden.

6 Verhältnis zur Legislaturplanung

6.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Reformpakets zum SIS

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁵⁹ zur Legislaturplanung 2015–2019⁶⁰ noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 explizit angekündigt.

Die vorliegende Übernahme der Schengen-Weiterentwicklung leistet aber einen Beitrag zur Umsetzung der Leitlinie 1, Ziel 4 sowie der Leitlinie 3, Ziele 13–15: Mit der korrekten Anwendung des Schengener Informationssystems erneuert und entwickelt die Schweiz ihre politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zur EU. Weiter kann die Schweiz mit dem SIS II die Migration steuern. Die Schweiz soll Gewalt, Kriminalität und Terrorismus vorbeugen und sie wirksam bekämpfen; sie soll die inneren und äusseren Bedrohungen ihrer Sicherheit kennen und über die notwendigen Instrumente verfügen, um diesen wirksam entgegenzutreten. Das SIS II ist diesbezüglich das wirksamste Fahndungsmittel auf europäischer Ebene im Schengen-Raum.

6.2 Eingabe von Landesverweisungen im ZEMIS und Erstellung einer erweiterten Statistik zu den Rückkehrentscheidungen

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁶¹ zur Legislaturplanung 2015–2019⁶² noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme des Reformpakets zum SIS

7.1.1 Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss über die Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Rechtsgrundlagen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, 2018/1861 und 2018/1860) stützt sich auf Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung⁶³ (BV). Demnach ist der Bund für die auswärtigen Angelegenheiten zuständig. Artikel 184 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesrat, völkerrechtliche Verträge zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Die Bundesversammlung ist nach Artikel 166 Absatz 2 BV für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge zuständig. Die ebenda genannte Ausnahme (Abschlusszuständigkeit des Bundesrates) trifft vorliegend nicht zu (siehe auch Art. 24 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung [ParlG]⁶⁴ und Art. 7a Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG]⁶⁵).

⁵⁹ BBl 2016 1105

⁶⁰ BBl 2016 5183

⁶¹ BBl 2016 1105

⁶² BBl 2016 5183

⁶³ SR 101

⁶⁴ SR 171.10

⁶⁵ SR 172.010

7.1.2 Erlassform

Die Übernahme der drei EU-Verordnungen stellt keinen Beitritt der Schweiz zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft dar. Der Bundesbeschluss über die Genehmigung ist deshalb nicht dem obligatorischen Referendum nach Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe b BV zu unterstellen.

Nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV unterliegen völkerrechtliche Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder wenn deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert. Nach Artikel 22 Absatz 4 ParlG sind unter rechtsetzenden Normen jene Bestimmungen zu verstehen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Als wichtig gelten Bestimmungen, die auf der Grundlage von Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssten.

Die vorliegend mittels Notenaustausch übernommenen EU-Verordnungen enthalten wichtige rechtsetzende Bestimmungen gegenüber der bisherigen Regelung. Zudem bedingt die Übernahme Anpassungen auf Gesetzesstufe (vgl. Ziff. 3 vorstehend). Der Bundesbeschluss über die Genehmigung ist deshalb dem Referendum nach Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d Ziffer 3 BV zu unterstellen.

Die Bundesversammlung genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses (Art. 24 Abs. 3 ParlG).

7.1.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Übernahme der drei Schengen-Weiterentwicklungen erfüllt die Schweiz die Anforderungen gegenüber der EU gemäss ihren Verpflichtungen aus dem Schengener Assoziierungsabkommen (SAA). Sie stellt ausserdem eine uniforme Umsetzungspolitik im Bereich der Schengen-Fahndungen sicher. Somit sind die Übernahme der Verordnungen und die damit verbundenen gesetzlichen Anpassungen mit dem internationalen Recht vereinbar.

7.2 Verfassungsmässigkeit der Änderungen des BGIAA und des StReG

Der Vorentwurf zur Änderung des BGIAA stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern).