

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH)

Bern, 28.03.2024

Impressum

Herausgeberin
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)
Postfach, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Sprachversionen
Deutsch (Originalversion), «Das Wichtigste in Kürze» auf Französisch (Übersetzung)

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	5
2	Das Wichtigste in Kürze	5
3	Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung	6
3.1	Inhalt der Teilvorlage	6
3.2	Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit	6
3.3	Verbot des Stellenwechsels während einer bestimmten Zeit	7
4	Lebensmittelpunkt bei Bewilligungserteilung	8
5	Ausweitung der Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen gegenüber von ihnen beförderten Personen	9
5.1	Inhalt der Teilvorlage	9
5.2	Uneingeschränkter Zugang zum Asylverfahren	9
6	Anwesenheitspflicht in der Unterkunft im Rahmen des Wegweisungsvollzugs sowie bei deren Nichteinhaltung neuer objektiver Hafttatbestand für Ausschaffungshaft und Dublinhaft	9
6.1	Inhalt der Teilvorlage	9
6.2	Unklare und unverhältnismässige Freiheitsbeschränkung bzw. gar Freiheitsentzug	10
6.2.1	Eingriff in das Grundrecht der Bewegungsfreiheit	10
6.2.2	Voraussetzungen für einen zulässigen Grundrechtseingriff	10
6.2.3	Unklare Ausgestaltung der Anwesenheitspflicht	11
6.2.4	Unverhältnismässige Anwesenheitspflicht	12
6.3	Unnötige neue Hafttatbestände für Ausschaffungs- und Dublinhaft	13
6.4	Fazit und Formulierungsvorschlag	14
7	Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour	15
7.1	Inhalt der Teilvorlage	15
7.1.1	Zugriff für kantonale Justizvollzugsbehörden auf besonders schützenswerte Daten im ZEMIS	15

7.1.2	Zugriff für Mitarbeitende der DBAS, DDBAZ, DBZI, des Bundesverwaltungsgerichts sowie der schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen auf eRetour.....	17
7.2	Heikle Zugriffserweiterung.....	20
7.2.1	Selbstbedienungssystem für unbestimmte und unkontrollierbare Anzahl Personen	20
7.2.2	Unverhältnismässige Zugriffserweiterungen	22
7.2.3	Heikler Datenzugriff aus dem Ausland	22
7.3	Fazit und Formulierungsvorschlag	23
8	Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit	24
8.1	Inhalt der Teilvorlage	24
8.2	Formelle Überlegungen	24
9	Ausweitung des Einreiseverbotes	25
9.1	Inhalt der Teilvorlage	25
9.2	Uneingeschränkter Zugang zum Asylverfahren	25

1 Einleitung

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

Die Vorlage betrifft das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), das Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA), das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sowie – lediglich eine sprachliche Anpassung – das Asylgesetz (AsylG). Gemäss Eidgenössischem Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) sind diverse rechtliche Anpassungen erforderlich. Obwohl sie unterschiedliche Themen betreffen, sollen sie in einer Vorlage zusammengefasst werden, da separate Vorlagen zu einem erheblichen Mehraufwand und weniger Übersichtlichkeit führen würden.

Die SFH fokussiert sich in der Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen.

2 Das Wichtigste in Kürze

- **Keine Notwendigkeit, den Stellenwechsel einzuschränken:** Die SFH begrüsst die geplante Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltbewilligung grundsätzlich. Allerdings besteht aus Sicht der SFH keine Notwendigkeit, den Stellenwechsel während einer bestimmten Dauer einzuschränken.
- **Äusserst kritischer Grundrechtseingriff in die Bewegungsfreiheit sowie unnötige neue Hafttatbestände:** Neu soll zur Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs eine **Anwesenheitspflicht in der Unterkunft** angeordnet werden können (maximal sechs Stunden pro Tag für die maximale Dauer von jeweils einem Monat). Zudem soll die Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht zu einem **neuen Hafttatbestand** für Ausschaffungshaft oder Dublinhaft führen.
 - o Die SFH beurteilt die geplante Anwesenheitspflicht in der Unterkunft sehr kritisch, da es sich bei dieser weiteren Zwangsmassnahme um einen einschneidenden Grundrechtseingriff handelt (Freiheitsbeschränkung oder gar Freiheitsentzug). Daher lehnt die SFH die geplante Anwesenheitspflicht ab.
 - o Falls die Bestimmung trotzdem eingeführt wird, soll die Anwesenheitspflicht höchstens in begründeten Einzelfällen als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft unter Wahrung der Verhältnismässigkeit angeordnet werden. Die SFH empfiehlt, dass die für den Eingriff nötigen Voraussetzungen auf Verordnungsebene präzisiert werden.
 - o Gemäss Vorlage soll bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht Ausschaffungshaft oder Dublinhaft angeordnet werden können. Die SFH lehnt diesen neuen Hafttatbestand ab. Die bisherigen Hafttatbestände reichen aus.
- **Heikle Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour:** Die Vorlage sieht eine **Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour** vor. Die SFH wertet die geplante Erweiterung des Datenzugriffs als heikel, insbesondere, wenn es um besonders schützenswerte Daten geht. Die SFH fordert deshalb, dass bei der Erweiterung der Zugriffsrechte auf verschiedene Behörden

und Dritte der Datenschutz der Betroffenen sowie die Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Insbesondere ist klar zu bezeichnen, wer auf welche Informationen und unter welchen Voraussetzungen Zugriff erhalten darf.

3 Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung

3.1 Inhalt der Teilvorlage

Der in einigen Fällen nach wie vor bewilligungspflichtige Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit soll künftig ohne Bewilligung möglich sein.

3.2 Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit

Personen aus Drittstaaten, welche in der Schweiz über eine Aufenthaltsbewilligung zwecks Erwerbstätigkeit verfügen, unterstehen aktuell beim Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit einer Bewilligungspflicht. Durch die Aufhebung dieser Bewilligungspflicht soll die wirtschaftliche Innovationskraft gefördert werden, indem Hindernisse für innovative Start-Ups reduziert und die langfristigen Perspektiven für gut qualifizierte Arbeitskräfte verbessert werden.

Die Neuregelung gründet im Bericht des Bundesrates «Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht»¹ und ist Teil einer Reihe von Massnahmen zur Optimierung der Zulassung von qualifizierten Erwerbstätigen aus Drittstaaten.² Nicht betroffen von der Regelung sind Personen aus EU/EFTA-Staaten, da bei ihnen in der Regel das Freizügigkeitsabkommen (FZA) zur Anwendung kommt.

Im Gegensatz zu Personen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsbewilligung zwecks Erwerbstätigkeit unterliegt die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bei vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen bereits seit der am 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Totalrevision des AIG nur noch einer einfachen Meldepflicht. Sie sind somit von der aktuellen Neuregelung ebenfalls nicht betroffen. Die SFH begrüsst daher die vorgesehene Erleichterung für Personen aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung zwecks Erwerbstätigkeit, dank welcher die in der Schweiz anwesenden Fachkräfte ihr Potenzial vollumfänglich nutzen können.

¹ [«Für eine Zuwanderungsregelung, die den Bedürfnissen der Schweiz entspricht»](#), Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 19.3651, Nantermod vom 19.06.2019.

² Medienmitteilung des Bundesrates vom 04.03.2022: [«Bundesrat baut administrative Hürden bei der Zuwanderung aus Drittstaaten ab»](#).

3.3 Verbot des Stellenwechsels während einer bestimmten Zeit

Die Neuregelung sieht jedoch ebenfalls vor, dass die Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verknüpft werden kann, dass für eine bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgt (Art. 38 Abs. 2 VE-AIG, zweiter Satz). Gemäss erläuterndem Bericht wären dabei sämtliche Formen des Wechsels betroffen, also Wechsel von einer unselbstständigen zu einer anderen unselbstständigen Erwerbstätigkeit, Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit und Wechsel von einer selbstständigen zu einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit.³ Die geografische und berufliche Mobilität der Betroffenen kann somit empfindlich eingeschränkt werden. Dies steht im Widerspruch zum Liberalisierungsgedanken, welcher den politischen Vorstössen zu Grunde liegt, die zur vorliegenden Gesetzesänderung geführt haben.

Gemäss erläuterndem Bericht ist eine Einschränkung der beruflichen und geografischen Mobilität nur zum Schutz berechtigter öffentlicher Interessen möglich.⁴ Dies sei regelmässig dann der Fall, wenn die ursprüngliche Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer besonderen Tätigkeit in Abweichung von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen für einen Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit (Art. 18-26a AIG) erteilt worden sei. Insbesondere sind Personen aus Wissenschaft, Kultur und Sport, Personen mit besonderen beruflichen Kenntnissen oder Fähigkeiten, für deren Zulassung ein Bedarf besteht, religiöse Betreuungs- oder Lehrpersonen und Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur betroffen. Diesen Personen wird auch auf Grundlage der aktuellen Gesetzgebung die Möglichkeit zum Stellenwechsel regelmässig eingeschränkt oder untersagt. Begründet wird dies mit dem Risiko eines allfälligen Missbrauchs dieser Ausnahmeregelungen von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen für einen Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit.

Es handelt sich bei den angegebenen Berufsgruppen um spezialisierte und qualifizierte Fachkräfte, welche die bereits sehr hohe Eintrittsschwelle der Zulassungsvoraussetzungen für einen Aufenthalt zwecks Erwerbstätigkeit aus Drittstaaten erfüllen und für welche nachweislich ein Bedarf besteht. Die Notwendigkeit, die berufliche und geografische Mobilität dieser Personen einzuschränken, ist aus Sicht der SFH nicht gegeben. Unabhängig der Qualifikationen können unerwartete Veränderungen in der Erwerbssituation wie auch unerwartete Lebensereignisse oder die persönliche Entwicklung der Menschen den Wunsch oder die Notwendigkeit nach einer beruflichen Veränderung mit sich bringen. Dies kann auch die berufliche Umorientierung oder Weiterentwicklung beinhalten. Aus Sicht der SFH sollten die Potenziale und Kompetenzen der in der Schweiz anwesenden Personen für die Ausübung ihrer Erwerbstätigkeit ausschlaggebend sein. Ein faktisches Verbot des Stellenwechsels verhindert diese Entwicklungsmöglichkeiten und erschwert auch bei unerwarteten Ereignissen den Verbleib der Betroffenen im Arbeitsmarkt. Selbst wenn die Bedingung allenfalls für einen kurzen Zeitraum gerechtfertigt sein mag, um den sofortigen und willkürlichen Wechsel der Erwerbstätigkeit nach Einreise zu unterbinden, ist die Einschränkung der beruflichen Mobilität mit zunehmender Aufenthaltsdauer immer weniger zu rechtfertigen oder im Endeffekt gar unzulässig.⁵ Mit der Gewährleistung der beruflichen Mobilität dürfte kaum ein nennenswertes Risiko verbunden sein: Die Aufenthaltsbewilligung und deren Verlängerung bleiben nach wie vor an den Aufenthaltzweck gebunden, in diesem Fall die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der

³ [Erläuternder Bericht](#) des EJPD vom 15.12.2023, Ziff. 4, S. 13.

⁴ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.1, S. 6.

⁵ Vgl. dazu Spescha et al., Migrationsrecht Kommentar, 5. Aufl., 2019, Art. 33 AIG, Rz. 4 und 6.

Schweiz. Die Gewährleistung der beruflichen Mobilität dürfte vielmehr begünstigen, dass die betroffenen Personen auch bei veränderten Lebenssituationen ihr Potenzial ausreichend nutzen und einsetzen können. Es ist aus Sicht der SFH deshalb kontraproduktiv und nicht notwendig, den Stellenwechsel für diese Personengruppen während einer bestimmten Zeit einzuschränken.

Gleichzeitig erscheint die explizite Regelung eines Verbots des Stellenwechsels während einer bestimmten Zeit in Art. 38 VE-AIG obsolet, da bereits mit den aktuellen Rechtsgrundlagen gemäss Art. 33 Abs. 2 AIG die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung mit weiteren Bedingungen verbunden werden kann. Die SFH empfiehlt deshalb, den zweiten Satz in Art. 38 Abs. 2 VE-AIG ersatzlos zu streichen.

Vorschlag SFH:

Art. 38 Abs. 2 VE-AIG:

Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die zur selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit zugelassen sind oder Personen mit einer Niederlassungsbewilligung können eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit in der ganzen Schweiz ausüben. ~~Die Aufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass für eine bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgt.~~

4 Lebensmittelpunkt bei Bewilligungserteilung

Mit dem neu einzuführenden Art. 33 Abs. 1^{bis} VE-AIG soll die in der Praxis bereits geltende Voraussetzung normiert werden, dass bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss und dass die Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland erlischt. Damit erfolgt die Umsetzung der Motion Marchesi «Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer. Der Grundsatz des Lebensmittelpunkts soll wieder eindeutig anwendbar sein».⁶ Die Voraussetzung gilt hingegen nicht für vorübergehende Aufenthalte zur Aus- oder Weiterbildung, zur Absolvierung eines Praktikums oder zu medizinischen Zwecken. Ebenfalls nicht betroffen von der Neuregelung sind EU-Staatsangehörige, da bei diesen das FZA die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung regelt. Auch Personen mit Kurzaufenthaltsbewilligungen und Grenzgängerbewilligungen sind naturgemäss von der Neuregelung nicht betroffen.

Die SFH nimmt die Verankerung des Prinzips des Lebensmittelpunktes bei der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung auf gesetzlicher Stufe zur Kenntnis. Im Asyl- und Flüchtlingsbereich sind dadurch keine Änderungen zu erwarten, da das Erlöschen der jeweiligen Bewilligungen bei länger dauernden Abwesenheiten bereits gesetzlich geregelt ist.

⁶ Motion von Piero Marchesi vom 23.09.2021 [«Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer. Der Grundsatz des Lebensmittelpunkts soll wieder eindeutig anwendbar sein»](#).

5 Ausweitung der Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen gegenüber von ihnen beförderten Personen

5.1 Inhalt der Teilvorlage

Gemäss Art. 93 Abs. 1 VE-AIG sollen Luftverkehrsunternehmen neu nicht nur bei verweigerter Einreise, sondern auch bei verweigerter Durchreise durch die internationalen Transitzone der Flughäfen die von ihnen beförderten Personen betreuen. Darunter fällt die Pflicht, Passagierinnen und Passagiere, denen die Einreise in den Schengen-Raum verweigert wird, unverzüglich von der Schweiz zurück in den Herkunfts- oder Aufnahmezustaat oder in den Staat, der die Reisedokumente ausgestellt hat, zu befördern.

5.2 Uneingeschränkter Zugang zum Asylverfahren

Die SFH fordert wie bereits an anderen Stellen⁷, dass alle Personen jederzeit und uneingeschränkt die Möglichkeit haben müssen, um Schutz zu ersuchen, und sodann Zugang zum Asylverfahren erhalten. Dieser uneingeschränkte Zugang zum Asylverfahren muss ebenfalls am Flughafen gewährleistet sein, und zwar auch bei der Umsetzung der geplanten ausgeweiteten Betreuungspflicht der Luftverkehrsunternehmen.

6 Anwesenheitspflicht in der Unterkunft im Rahmen des Wegweisungsvollzugs sowie bei deren Nichteinhaltung neuer objektiver Hafttatbestand für Ausschaffungshaft und Dublinhaft

6.1 Inhalt der Teilvorlage

Neu soll eine Anwesenheitspflicht von maximal sechs Stunden pro Tag für die maximale Dauer von jeweils einem Monat angeordnet werden können zur Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung für Personen, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen und innerhalb der angesetzten Ausreisefrist nicht ausgereist sind. Diese Massnahme dient der Sicherstellung der notwendigen Anwesenheit der betroffenen Person im Hinblick auf die Abklärungen zur Identität oder die Beschaffung von Reisedokumenten und zur Organisation der Ausreise. Gegen die Anordnung der Anwesenheitspflicht kann bei einer kantonalen richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden, wobei diese keine aufschiebende Wirkung hat (Art. 73a VE-AIG). Gemäss EJPD sei es notwendig, dass die wegzuweisende Person beispielsweise für Botschaftszuführungen, zentrale

⁷ Siehe etwa Positionspapier der SFH [«Asylverfahren an der EU-Aussengrenze: Der Schutz von Geflüchteten muss im Zentrum stehen»](#) vom 23.05.2023; [Medienmitteilung](#) der SFH vom 10.07.2022 im Zusammenhang mit der Covid-Pandemie.

Befragungen durch ausländische Delegationen, Befragungen durch die Vollzugsbehörden und schliesslich auch für die Organisation der Ausreise zur Verfügung stehe.⁸ Auf Nachfrage hat das SEM bestätigt, dass der Transport zum Flughafen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs ebenfalls zum Zweck gehöre bzw. einer der Hauptzwecke sei.⁹

Zudem soll die Nichteinhaltung dieser Anwesenheitspflicht zu zwei neuen Hafttatbeständen führen: Einerseits soll bei Nichteinhaltung dieser Anwesenheitspflicht und wenn die betroffene Person den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert, eine Ausschaffungshaft angeordnet werden können; in Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG wird ein neuer objektiver Hafttatbestand für die Ausschaffungshaft geschaffen. Andererseits soll die Nichteinhaltung der geplanten Anwesenheitspflicht auch betreffend Dublinhaft unter Art. 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG zu einem weiteren Untertauchensgrund bzw. Haftgrund führen, wenn die betroffene Person bereits einmal die Durchführung einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat verhindert hat.

6.2 Unklare und unverhältnismässige Freiheitsbeschränkung bzw. gar Freiheitsentzug

6.2.1 Eingriff in das Grundrecht der Bewegungsfreiheit

Die Anwesenheitspflicht in der Unterkunft bedeutet einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Person, nämlich in ihre Bewegungsfreiheit. Es handelt sich um eine Freiheitsbeschränkung oder gar einen Freiheitsentzug.¹⁰ Die SFH steht dieser Massnahme sehr kritisch gegenüber. Damit wird eine – neue und zusätzliche – Zwangsmassnahme geschaffen, die zur Einschränkung oder sogar zum Entzug der Freiheit führt. Daher lehnt die SFH die geplante Anwesenheitspflicht ab. Ebenfalls lehnt die SFH die neuen Hafttatbestände ab, da diese angesichts der bereits bestehenden Zwangsmassnahmen überflüssig sind (unten Ziff. 6.3).

Falls die Anwesenheitspflicht trotzdem eingeführt wird, soll sie höchstens als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft angeordnet werden. Denn eine Anwesenheitspflicht in der Unterkunft ist klar zu bevorzugen, wenn damit die Anordnung von Ausschaffungshaft vermieden werden kann. Dies setzt jedoch voraus, dass die Anwesenheitspflicht ausschliesslich in begründeten Einzelfällen als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft angeordnet wird. Dabei muss zudem das Verhältnismässigkeitsprinzip gewahrt werden, d.h. die Anordnung sowie die Art und Weise der Anwesenheitspflicht sind auf das Nötigste zu beschränken, und bei Freiheitsentzug muss ein Haftgrund vorliegen. Die nachfolgenden Ausführungen enthalten die einzelnen Anforderungen.

6.2.2 Voraussetzungen für einen zulässigen Grundrechtseingriff

Grundrechtseingriffe müssen gemäss Art. 36 der Bundesverfassung (BV) nebst anderen Voraussetzungen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sein. Ein Grundrechtseingriff ist verhältnismässig, wenn der Eingriff geeignet und nötig ist, um das

⁸ [Erläuternder Bericht](#) des EJPD vom 15.12.2023, Ziff. 3.1.4, S. 9.

⁹ E-Mail des SEM vom 21.02.2024.

¹⁰ Vgl. zur Unterscheidung zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug etwa Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), [«Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz»](#) vom 21.08.2017, S. 2 f. und 40 f., je m.w.H. Demnach ist die Abgrenzung zwischen Freiheitsbeschränkung und Freiheitsentzug gradueller Natur und abhängig vom konkreten Einzelfall.

angestrebte Ziel zu erreichen, d.h. kein milderes Mittel zur Verfügung steht. Zudem muss eine Abwägung der Interessen des Staates und jener der betroffenen Person erfolgen, welche nicht in einem Missverhältnis stehen dürfen (Verhältnismässigkeit im engeren Sinn; siehe auch Art. 5 Abs. 2 BV). Dies bezieht sich sowohl auf eine Freiheitsbeschränkung (Art. 10 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 BV) als auch auf einen Freiheitsentzug. Für den Freiheitsentzug wird zusätzlich verlangt, dass ein Haftgrund vorliegt (Art. 31 BV, siehe auch Art. 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK]). Zudem sind die Anforderungen an die Normdichte höher.¹¹

6.2.3 Unklare Ausgestaltung der Anwesenheitspflicht

Die Vernehmlassungsunterlagen enthalten keine Einzelheiten dazu, wie die Anwesenheitspflicht genau ausgestaltet werden soll. Dem erläuternden Bericht ist einzig zu entnehmen, dass die Anordnung der Massnahme grundsätzlich bei allen Unterbringungsstrukturen (Wohnung, Nothilfezentrum usw.) möglich sei. Die betroffene Person könne somit weiterhin in ihrem bisherigen Umfeld verbleiben.¹²

Es bleiben namentlich folgende Fragen ungeklärt:

- Was fällt genau unter den in Abs. 1 von Art. 73a VE-AIG als Zweck der Anwesenheitspflicht aufgeführten Begriff «Organisation der Ausreise»?¹³
- Wie wird die Dauer der Anwesenheitspflicht bestimmt?
- Welche Stunden sind jeweils betroffen? Konkret jene Stunde(n) unmittelbar vor einer Vollzugsmassnahme bzw. Behördentermin, Bürozeiten der Behörden oder generell bzw. zufälligerweise sechs Stunden während des Tages?
- Soll die Anwesenheitspflicht aus Sicht des SEM bei derselben Person mehrmals angeordnet werden? Falls ja: Wie oft und in welchem zeitlichen Abstand?
- Wie verhält sich die Handhabung bei Kindern und anderen vulnerablen Personen (z.B. hohes Alter und Gebrechlichkeit, physische/psychische Krankheiten, Schwangerschaft)?
- Wo genau muss sich die betroffene Person während der Anwesenheitspflicht aufhalten (persönliches Zimmer, spezifisch zugewiesenes Zimmer, Unterkunft, Aussenbereich der Unterkunft etc.)?¹⁴
- Wie wird sichergestellt, dass die betroffene Person die Unterkunft nicht verlässt? Beispielsweise mittels Ausgangssperre, welche das – je nach Unterkunft anwesende – Sicherheitspersonal beim Ein-/Ausgang abfragt?
- Wer beurteilt gestützt worauf (Beweismittel, Indizien), ob die Anwesenheitspflicht verletzt ist?
- Ab wann gilt die Anwesenheitspflicht als verletzt?

¹¹ SKMR, [«Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz»](#), S. 13-17 und 45 f.

¹² [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.4, S. 9.

¹³ Zwar hat das SEM auf Nachfrage der SFH bestätigt, dass der Transport zum Flughafen im Rahmen der Ausreise ebenfalls zum Zweck gehöre bzw. einer der Hauptzwecke der geplanten Bestimmung sei (siehe oben, Ziff. 6.1). Dies bzw. welche weiteren Vollzugshandlungen mitumfasst sind, geht jedoch aus dem Gesetzestext nicht hervor.

¹⁴ Laut Auskunft des SEM (E-Mail vom 14.02.2024) beziehe sich die Massnahme gemäss Wortlaut der Bestimmung auf die Unterkunft («in der zugewiesenen Unterkunft») und nicht auf ein spezifisches Zimmer davon.

- Wer genau ordnet die Anwesenheitspflicht an, auf welche Art, in welcher Sprache und was beinhaltet sie konkret (schriftlich, mündlich, Begründung, Rechtsmittelbelehrung)?

Die geplante Anwesenheitspflicht bzw. der damit verbundene Grundrechtseingriff erweist sich bereits deswegen als sehr kritisch. Hinzu kommt, dass im geplanten Art. 73a VE-AIG die für einen Grundrechtseingriff nötigen Präzisierungen fehlen, so etwa der Ort, wo sich die Person aufhalten muss, was genau unter «Organisation der Ausreise» fällt¹⁵ oder eine Ausnahme für vulnerable Personen. Daher fehlt die für einen Grundrechtseingriff, insbesondere für einen Freiheitsentzug gemäss Art. 5 EMRK, nötige und genügend präzise gesetzliche Grundlage. Weitere Präzisierungen können sodann auf Verordnungsstufe erfolgen.

6.2.4 Unverhältnismässige Anwesenheitspflicht

Angewendet auf die geplante Anwesenheitspflicht bedeuten die obgenannten Voraussetzungen, dass erstens nachgewiesen werden muss, dass die Anwesenheitspflicht geeignet ist, die Verfügbarkeit der Person bzw. den Weg- oder Ausweisungsvollzug sicherzustellen und umgekehrt auch, dass die Person ansonsten nicht zur Verfügung stehen würde. Ein Generalverdacht darf somit nicht genügen, um eine Anwesenheitspflicht anzuordnen. Einzig die Tatsache, dass eine Person nicht selbstständig ausgereist ist und die Ausreisefrist verpasst hat, reicht aus Sicht der SFH daher nicht aus für die zulässige Anordnung einer Anwesenheitspflicht. Andernfalls könnte bei zahlreichen Personen eine Anwesenheitspflicht – pauschal – angeordnet werden.¹⁶ Vielmehr sind weitere konkrete Hinweise auf unkooperatives Verhalten oder eine Verletzung der Mitwirkungspflicht nötig, entweder in der Vergangenheit oder genügend absehbar in der Zukunft. D.h. die anordnende Behörde muss aufzeigen, dass die Person einen Termin, z.B. zur Identitätsabklärung, nicht wahrgenommen hat oder einer anderen Vollzugshandlung nicht nachgekommen ist oder dass sie einem solchen Termin absehbar und mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht nachkommen würde. Auf jeden Fall darf eine Anwesenheitspflicht nicht vorsorglich angeordnet werden.

Zudem sind die Anordnung und insbesondere die Hinweise darauf, dass die Person sich der Vollzugshandlung entziehen will, in der Anordnung rechtsgenügend und individuell zu begründen. Darüber hinaus ist zwingend sicherzustellen, dass die betroffene Person sowohl die konkrete Anordnung als auch die drohenden, weitreichenden Konsequenzen – nämlich Ausschaffungs- oder Dublinhaft – bei Nichteinhalten der Anwesenheitspflicht vollumfänglich versteht, d.h. dass sie in einer der Person verständlichen Sprache erfolgt und/oder bei Bedarf erklärt wird (vgl. Art. 5 Abs. 2 EMRK).

Zweitens muss die geplante Anwesenheitspflicht die Anforderungen an die Notwendigkeit erfüllen, d.h. es dürfen keine milderen Mittel zur Verfügung stehen, um den Vollzug sicherzustellen. Die Erklärung in der Vorlage, die Anordnung einer Anwesenheitspflicht stelle im Vergleich zu den übrigen Zwangsmassnahmen nach Artikel 73 ff. AIG eine mildere Massnahme dar,¹⁷ mag zwar stimmen; sie reicht jedoch nicht aus, um die Anwesenheitspflicht als

¹⁵ Zwar hat das SEM auf Nachfrage der SFH bestätigt, dass der Transport zum Flughafen im Rahmen der Ausreise ebenfalls zum Zweck gehöre bzw. einer der Hauptzwecke der geplanten Bestimmung sei (siehe oben, Ziff. 6.1). Dies bzw. welche weiteren Vollzugshandlungen mitumfasst sind, geht jedoch aus dem Gesetzestext nicht hervor.

¹⁶ Ebenso wenig würde dies genügen als Haftgrund, vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts 2C_142/2013 vom 01.03.2013, E. 4.2.

¹⁷ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.4, S. 9.

verhältnismässig zu begründen. Denn verlangt wird nicht, dass die Massnahme, d.h. der Grundrechtseingriff, im Vergleich zu anderen Massnahmen milder ist, sondern dass es insgesamt keine mildereren Massnahmen gibt. Eine Anordnung darf daher nur erfolgen, wenn die Anwesenheit der Person zwingend nötig ist und der Weg- bzw. Ausweisungsvollzug nicht anders gewährleistet werden kann, etwa mittels bereits möglicher Unterschriftenpflicht, Leistung einer finanziellen Sicherheit oder Hinterlegung von Identitätsdokumenten als «Pfand» (Art. 64a AIG) sowie durch Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung (Art. 74 AIG). Nebst der Anordnung selbst muss auch die Ausgestaltung der Anwesenheitspflicht dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen. Daher fordert die SFH, dass die Anwesenheitspflicht, sollte sie eingeführt werden, pro Person höchstens einmal angeordnet werden darf. Statt vorgesehen sechs, soll die Anwesenheitspflicht maximal zwei Stunden pro Tag dauern und dies während maximal einer Woche. Diese Zeitfenster reichen aus, damit die betroffene Person für eine Vollzugshandlung wie einen Behördentermin verfügbar ist: Entweder kann die Anwesenheitspflicht zeitlich auf einen bereits bestehenden Termin angepasst werden oder aber der Termin wird an die bereits angeordnete Anwesenheitspflicht angepasst. In diesem Sinne ist es ebenfalls ausreichend, wenn dieses Zeitfenster während des Tages liegt. Hingegen ist eine Anwesenheitspflicht während der Nacht (zwischen 22:00 Uhr abends und 06:00 Uhr morgens) mit Blick auf den beabsichtigten Zweck nicht nötig und in den meisten Fällen auch nicht geeignet. Darüber hinaus kann eine Anwesenheitspflicht während der Nacht, der eigentlichen Ruhezeit, für die Betroffenen enorm belastend sein, da sie damit einen nächtlichen oder frühmorgendlichen Polizeieinsatz zwecks Aus- oder Wegweisung verbinden.

Im Weiteren ist die Frage, ab wann die Anwesenheitspflicht als verletzt gilt, verhältnismässig zu beurteilen, d.h. nicht bereits nach wenigen Minuten Verspätung und insbesondere unter Einbezug der konkreten, allenfalls entschuldbaren Umstände.

Drittens sind unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn die betroffenen Interessen gegeneinander abzuwägen, d.h. jene des Staates am erfolgreichen Weg- und Ausweisungsvollzug sowie auf der anderen Seite das Grundrecht der betroffenen Person auf Bewegungsfreiheit. Hier gilt es u.a. mitzubedenken, dass die betroffenen Personen mehrheitlich Nothilfeunterkünften zugewiesen sind. Diese bieten generell bereits wenig Freiraum und befinden sich vereinzelt sogar untertags. Zudem besteht je nachdem eine Anwesenheitspflicht während der Nacht und regelmässig eine Unterschriftenpflicht, um die Anwesenheit täglich zu überprüfen. Angesichts dessen ist die vorgesehene – zusätzliche – Anwesenheitspflicht umso einschneidender und belastender und darüber hinaus selten nötig. Vulnerable Personen wie Kinder, (psychisch oder physisch) kranke Personen, alte und gebrechliche Personen oder schwangere Personen müssen daher von der Anwesenheitspflicht ausgenommen sein.

6.3 Unnötige neue Hafttatbestände für Ausschaffungs- und Dublinhaft

Aus Sicht der SFH genügen die bestehenden Hafttatbestände für die Ausschaffungshaft und die Dublinhaft. Die beiden neuen Hafttatbestände in Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG und Art. 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG sind daher zu streichen.

Sollten sie dennoch beibehalten werden, ist Folgendes zu beachten: Die beiden neuen Hafttatbestände in Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG und Art. 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG setzen voraus, dass die Person «den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer

Landesverweisung verhindert» bzw. «bereits einmal die Durchführung einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat verhindert» hat. Dies bedeutet, dass für die Anwendung des jeweiligen Hafttatbestandes vorausgesetzt wird, dass die Person die geplante eigentliche Wegweisung/Ausweisung/Überstellung (d.h. Transport zum Flughafen sowie der Flug) verhindert haben muss, indem sie nicht anwesend war in der Unterkunft. D.h. umgekehrt, dass wenn eine Person die Anwesenheitspflicht missachtet und dadurch («lediglich») z.B. eine Identitätsabklärung oder einen Botschaftstermin verpasst, noch kein Hafttatbestand für Ausschaffungs- und Dublinhaft vorliegt.¹⁸ Dies sollte aus Sicht der SFH in den Gesetzesbestimmungen präzisiert werden.

6.4 Fazit und Formulierungsvorschlag

Die SFH beurteilt die geplante Anwesenheitspflicht in der Unterkunft sehr kritisch, da es sich bei dieser weiteren Zwangsmassnahme um einen einschneidenden Grundrechtseingriff handelt (Freiheitsbeschränkung oder gar Freiheitsentzug). Daher lehnt die SFH die geplante Anwesenheitspflicht ab. Falls die Anwesenheitspflicht in der Unterkunft dennoch eingeführt wird, soll sie höchstens in begründeten Einzelfällen als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit angeordnet werden. Die SFH empfiehlt, dass die für den Eingriff nötigen Voraussetzungen auf Gesetzesstufe ergänzt und auf Verordnungsebene präzisiert werden.

Gemäss Vorlage soll bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht eine Ausschaffungshaft oder Dublinhaft angeordnet werden können. Die SFH lehnt diese neuen Hafttatbestände ab. Die bisherigen Hafttatbestände reichen aus.

Aufgrund der obigen Ausführungen schlägt die SFH folgende Formulierungen vor, wobei diese lediglich für den Fall vorgeschlagen werden, dass die Anwesenheitspflicht und die neuen Hafttatbestände nicht wie gefordert gestrichen werden:

Vorschlag SFH:

Art. 73a VE-AIG:

¹ Die zuständige kantonale Behörde kann eine Person, die nicht innerhalb der angesetzten Ausreisefrist ausgereist ist **und bei welcher zusätzliche konkrete Hinweise vorliegen, dass sie sich dem Vollzug entziehen will oder entzogen hat**, zur Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} StGB oder Artikel 49a oder 49a^{bis} MStG **jeweils einmalig** während längstens ~~einem Monat~~ **einer Woche** verpflichtet, sich bis zu ~~sechs~~ **zwei** Stunden täglich in der zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten, **wobei das Zeitfenster nicht auf die Zeit zwischen 22:00 Uhr abends und 06:00 Uhr morgens fallen darf. Vulnerable Personen sind davon ausgenommen.** Diese Massnahme dient **ausschliesslich** der Sicherstellung der notwendigen Anwesenheit der betroffenen Person im Hinblick auf die Abklärungen zur Identität oder die Beschaffung von Reisedokumenten und zur Organisation der Ausreise.

¹⁸ Bestätigt vom SEM per E-Mail vom 14.02.2024 mit Verweis auf den [erläuternden Bericht](#), Ziff. 4 ad «Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6», S. 15 («und damit eine durch Bund und Kantone organisierte Ausreise nicht angetreten hat»).

- ² **Die Anwesenheitspflicht wird nicht länger als zwingend nötig, unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, und im Zweifelsfall kurz angeordnet. Ist sie dennoch zu lange angeordnet worden, Sie wird sie sofort aufgehoben, wenn die Anwesenheit der betroffenen Person nicht mehr notwendig ist.**
- ³ Sie wird von der Behörde des Kantons **schriftlich und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache** angeordnet, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung zuständig ist. **Die Anordnung ist individuell zu begründen und enthält eine Rechtsmittelbelehrung.**

Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG:

6. sie durch die Nichteinhaltung einer gestützt auf Artikel 73a auferlegten Anwesenheitspflicht den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert hat. **Die Verhinderung von anderen Vollzugshandlungen wie etwa Botschaftsterminen reicht hingegen nicht aus.**

Art. 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG:

- k. Sie hat durch die Nichteinhaltung einer gestützt auf Artikel 73a auferlegten Anwesenheitspflicht bereits einmal die Durchführung einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat verhindert. **Die Verhinderung von anderen Vollzugshandlungen wie etwa Botschaftsterminen reicht hingegen nicht aus.**

7 Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour

7.1 Inhalt der Teilvorlage

Mit der geplanten Änderung sollen die Zugriffsberechtigungen auf die beiden Datenbanken «Zentrales Migrationsinformationssystem» (ZEMIS) und «Informationssystem für die Rückkehr» (eRetour) erweitert werden.

7.1.1 Zugriff für kantonale Justizvollzugsbehörden auf besonders schützenswerte Daten im ZEMIS

Mit der Vorlage soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, damit die kantonalen Justizvollzugsbehörden einschliesslich der Bewährungshilfe bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf *besonders schützenswerte* Daten im ZEMIS zugreifen können (Art. 9 Abs. 1 Bst. q und Abs. 2 Bst. m VE-BGIAA) Unter den Aufgabenbereich der kantonalen Justizvollzugsbehörden einschliesslich der Bewährungshilfe, d.h. den Vollzug von strafrechtlichen Urteilen, fallen gemäss EJPD¹⁹ etwa der Vollzug von Urteilen und deren Auflagen, Vollzugslockerung, Überstellungen oder die Fallführung im Zusammenhang mit der Bewährungshilfe,

¹⁹ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.5, S. 10 und Ziff. 4 ad «Art. 9 Abs. 1 Bst. q Abs. 2 Bst. m», S. 17.

mit der Sozialberatung im Gefängnis und mit der Benachrichtigung von Behörden über die Inhaftierung. Dies betreffe insbesondere die Daten aus dem Bereich der Zwangsmassnahmen sowie der Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen. Ebenfalls müssten die Justizvollzugsbehörden Kenntnis davon haben, ob ein Medizinalfall vorliege. Anfragen zur Überprüfung der relevanten Daten sollen etwa bei jeder Vollzugslockerung (z. B. Urlaube, Versetzung oder bedingte Entlassung im Rahmen der jährlichen Überprüfung), bei internationalen Fällen, bei Überstellungen sowie während der Bewährungshilfe erfolgen.²⁰

Auf nicht besonders schützenswerte Daten haben die Justizvollzugsbehörden bereits heute Zugriff, und zwar gestützt auf die Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (sogenannte ZEMIS-Verordnung). Denn auf Antrag der Konferenz der Kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV) auf Einsichtnahme der Justizvollzugsbehörden in die Stammdaten von ZEMIS wurde die ZEMIS-Verordnung per 15. Juni 2023 angepasst. Für besonders schützenswerte Daten hingegen müssen die Justizvollzugsbehörden nach wie vor die kantonalen Migrationsbehörden mittels Amtshilfe um Auskunft ersuchen, was mit der Anpassung von Art. 9 BGIAA geändert werden soll.

Daraus ergibt sich folgende Übersicht:

Neu zugriffsberechtigte Personen	Betroffene Daten
<p>Art. 9 Abs. 1 Bst. q VE-BGIAA: kantonale Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden für ihre Aufgaben im Rahmen des Vollzugs von strafrechtlichen Urteilen der kantonalen Strafgerichte und der Strafbehörden des Bundes</p>	<p>Die vom SEM oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten des Ausländerbereichs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder, 2. Ausländerbereich, e. Zwangsmassnahmen; davon alle Datenfelder, d.h. die folgenden: <ul style="list-style-type: none"> ○ Haftart; ○ Haftbeginn; ○ Haftende; ○ Tage in Haft; ○ Rückführung (ja/nein); ○ Rechtsvertretung bei Minderjährigen (ja/nein); ○ Kindesschutzmassnahmen (ja/nein); ○ Ort der Inhaftierung; ○ Dauer der angeordneten Haft • Anhang 1, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder, 2. Ausländerbereich I. Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen (Rückkehrentscheidung nach Art. 68a Abs. 1, Bst. a, c und d AIG und Einreiseverbot nach Art. 67 AIG) eMAP; davon alle Datenfelder, d.h. die folgenden: <ul style="list-style-type: none"> ○ Zuständige Behörde; ○ Entscheid (Art); ○ Datum des Entscheids; ○ Verzicht auf die Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung; ○ Grund (Rückkehrentscheid);

²⁰ Für weitere Beispiele, in welchen Situationen und bei welchen Personen der Zugriff erfolgen soll, siehe [erläuternder Bericht](#), Ziff. 4 ad «Art. 9 Abs. 1 Bst. q Abs. 2 Bst. m», S. 17.

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Nachfolgendes Einreiseverbot (ja/nein); ○ Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung (ja/nein); ○ Begangene Straftaten; ○ Besondere Merkmale; ○ Eröffnungsdatum / Inkrafttretensdatum; ○ Gültig ab und bis zum / Dauer; ○ Aufhebung; ○ Grund (Einreiseverbot); ○ Erwerbsart; ○ Antragsdatum; ○ Ausreisefrist; ○ Datum und Ort der Ausreise; ○ Staat, in den die Person zurückkehrt; ○ Kategorie der Ausreise; ○ Suspension / Sistierung / Aufschub; ○ Bemerkung gemäss Verfügung; ○ Gerichtsbehörde und Aktenzeichen des Urteils; ○ Familienmitglied einer Bürgerin oder eines Bürgers der EU/EFTA; ○ SIS Status; ○ Numerisierte Dokumente (Entscheide, Urteile usw.)
<p>Art. 9 Abs. 2 Bst. m VE-BGIAA: kantonale Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden für ihre Aufgaben im Rahmen des Vollzugs von strafrechtlichen Urteilen der kantonalen Strafgerichte und der Strafbehörden des Bundes</p>	<p>Die vom SEM oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten des Asylbereichs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anhang 1, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder 3. Asylbereich c. Verfahren; einzig: <ul style="list-style-type: none"> ○ Medizinalfall (ja/nein)

Den Erläuterungen ist nicht zu entnehmen, wie die Einzelheiten der geplanten Zugriffserweiterung auf ZEMIS (z.B. auf Verordnungsstufe) geregelt werden sollen.

7.1.2 Zugriff für Mitarbeitende der DBAS, DDBAZ, DBZI, des Bundesverwaltungsgerichts sowie der schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen auf eRetour

Mit der Vorlage sollen weitere Mitarbeitende der zuständigen Einheiten der Direktionsbereiche Asyl (DBAS) und Bundesasylzentren (DDBAZ) des SEM, die Mitarbeitenden der Abteilung Zulassung Aufenthalt des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration des SEM (DBZI), die Mitarbeitenden der zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts (Abteilungen IV-VI) sowie die zuständigen Mitarbeitenden der schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen Zugriff erhalten auf die benötigten Personendaten im eRetour des SEM, um den aktuellen Stand eines Rückkehrverfahrens einzusehen und innerhalb des Systems zu

kommunizieren. Gemäss EJPD²¹ sei der Zugriff auf diejenigen Daten beschränkt, die notwendig seien, um den aktuellen Stand eines Rückkehrverfahrens einzusehen und innerhalb des Systems zu kommunizieren. Somit würden alle Massnahmen und Aktivitäten zur Vorbereitung einer freiwilligen oder zwangsweisen Rückführung, einschliesslich der Interaktionen mit den beteiligten Akteur*innen, in der gleichen Applikation dokumentiert. So sei es etwa für DBAS und DBBAZ insbesondere bei Wiedererwägungsgesuchen wichtig, den Stand eines Rückkehrverfahrens zu kennen oder zu wissen, ob sich die Person in Haft befinde. Falls der Vollzug sistiert werden müsse, sei es wichtig, dass die Mitarbeitenden der Abteilung Rückkehr des SEM und die zuständigen kantonalen Behörden unmittelbar im eRetour informiert würden, damit zum Beispiel eine Flugbuchung rechtzeitig annulliert werden könne. Weiter sei es für die Mitarbeitenden der zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts beispielsweise wichtig, die notwendigen Informationen zum Rückkehrbereich im Rahmen von Beschwerde-, Wiedererwägungs- oder Revisionsverfahren einsehen zu können.

Was insbesondere die Zugriffsrechte der Mitarbeitenden in den Auslandvertretungen und Missionen anbelangt, führt das EJPD²² aus, dass die Abteilung Rückkehr des SEM die schweizerischen Vertretungen und Missionen in den Heimat-, Herkunfts- oder Drittstaaten um ihre Mitwirkung bei den Ermittlungen zur Identifizierung einer Person, bei der Abklärung der medizinischen Verhältnisse im Herkunftsstaat, bei der Vorbereitung einer begleiteten Zwangsrückführung mit Linien- oder Sonderflug oder bei der Auszahlung einer Rückkehrhilfe ersuche. Der Zugang zur Applikation ermögliche eine Überwachung der laufenden Mandate, eine direkte und transparente Kommunikation und eine vereinfachte Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Rückkehr und den vom SEM entsandten Immigration Liaison Officers (ILO).

Das AIG enthält in Art. 109f ff. Bestimmungen zur Datenbank eRetour. In Art. 109g AIG sind die Informationskategorien des eRetour aufgeführt, in Art. 109h AIG die zugriffsberechtigten Personen mit Nennung der Daten, auf die sich der Zugriff beschränkt.

Besonders schützenswerte Daten wie biometrische (Art. 109g Abs. 2 Bst. b AIG) oder medizinische Daten, die für die Beurteilung der Transportfähigkeit einer Person erforderlich sind (Art. 109g Abs. 2 Bst. h AIG), sind mangels expliziter Nennung in Art. 109 Bst. a Ziff. 3 und Bst. h und i VE-AIG vom vorgesehenen erweiterten Online-Zugriff ausgeschlossen.

Daraus ergibt sich folgende Übersicht:

Neu zugriffsberechtigte Personen	Betroffene Daten
Art. 109h Bst. h VE-AIG: SEM: <ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeitende der zuständigen Einheiten der Direktionsbereiche Asyl (DBAS) und Bundesasylzentren (DBBAZ) • Mitarbeitende der Abteilung Zulassung Aufenthalt des 	Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a, c-g und j AIG: <ul style="list-style-type: none"> • Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (Grunddaten), das Geschlecht, den Geburtsort, die Staatsangehörigkeit, die Ethnie, die Religion, die Muttersprache und den Zivilstand der Ausländerin oder des Ausländers sowie den Namen der Eltern

²¹ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.5, S. 10 und Ziff. 4 ad «Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i», S. 16.

²² [Ibid.](#), Ziff. 4 ad «Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i», S. 16; vgl. zudem [allgemeine Ausführungen des SEM](#) betr. ILO, welche zwecks Umsetzung der schweizerischen Migrationsaussenpolitik etwa Informationen beschaffen oder dank ihrem Netzwerk und Länderkenntnisse die Durchführung der (freiwilligen oder zwangsweisen) Rückkehr in das Heimatland erleichtern können.

<p>Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration (DBZI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bst. c: den Teil des elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr nach Art. 4 Abs. 1 Bst. d BGIAA (Art. 4 Abs. 1 Bst. d BGIAA: ein Subsystem mit den Dossiers der Verfahren im Ausländer- und Asylbereich in elektronischer Form) • Bst. d: die Art der Wegweisung oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete Reisedokument und die finanziellen Leistungen, die bei der Abreise ausbezahlt werden • Bst. e: die Daten betreffend die Rückkehrberatung und die Gewährung von Rückkehrhilfe • Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von Reisedokumenten • Bst. g: die Daten, die für die Verwaltung und Kontrolle der verschiedenen Phasen der Ausreise aus der Schweiz erforderlich sind • Bst. i: Ort, Dauer und Art der Inhaftierung
<p>Art. 109h Bst. h VE-AIG: Bundesverwaltungsgericht: Mitarbeitende der Abteilungen IV-VI:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IV: zuständig für Geschäfte aus dem Gebiet des Asylrechts; • V: zuständig für Geschäfte aus dem Gebiet des Asylrechts; • V: Geschäfte aus den Rechtsgebieten Ausländer- und Bürgerrecht 	<p>Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c-g AIG:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (Grunddaten), das Geschlecht, den Geburtsort, die Staatsangehörigkeit, die Ethnie, die Religion, die Muttersprache und den Zivilstand der Ausländerin oder des Ausländers sowie den Namen der Eltern • Bst. c: den Teil des elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr nach Art. 4 Abs. 1 Bst. d BGIAA (Art. 4 Abs. 1 Bst. d BGIAA: ein Subsystem mit den Dossiers der Verfahren im Ausländer- und Asylbereich in elektronischer Form) • Bst. d: die Art der Wegweisung oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete Reisedokument und die finanziellen Leistungen, die bei der Abreise ausbezahlt werden • Bst. e: die Daten betreffend die Rückkehrberatung und die Gewährung von Rückkehrhilfe • Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von Reisedokumenten • Bst. g: die Daten, die für die Verwaltung und Kontrolle der verschiedenen Phasen der Ausreise aus der Schweiz erforderlich sind
<p>Art. 109h Bst. i VE-AIG: Schweizerische Auslandsvertretungen und Missionen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zuständige Mitarbeitende der schweizerischen Auslandsvertretungen und Missionen 	<p>Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c-g AIG:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (Grunddaten), das Geschlecht, den Geburtsort, die Staatsangehörigkeit, die Ethnie, die Religion, die Muttersprache und den Zivilstand der Ausländerin

	<p>oder des Ausländers sowie den Namen der Eltern</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bst. c: den Teil des elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr nach Art. 4 Abs. 1 Bst. d BGIAA (Art. 4 Abs. 1 Bst. d BGIAA: ein Subsystem mit den Dossiers der Verfahren im Ausländer- und Asylbereich in elektronischer Form) • Bst. d: die Art der Wegweisung oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete Reisedokument und die finanziellen Leistungen, die bei der Abreise ausbezahlt werden • Bst. e: die Daten betreffend die Rückkehrberatung und die Gewährung von Rückkehrhilfe • Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von Reisedokumenten • Bst. g: die Daten, die für die Verwaltung und Kontrolle der verschiedenen Phasen der Ausreise aus der Schweiz erforderlich sind
--	---

Gemäss den Erläuterungen sollen die «berechtigten Organisationseinheiten» bzw. die «detaillierten Zugriffsrechte» auf Verordnungsstufe näher bezeichnet werden.²³ Die Unterlagen enthalten hierzu keine weiteren Einzelheiten.

7.2 Heikle Zugriffserweiterung

Mit den geplanten Gesetzesanpassungen soll der Zugriff im ZEMIS auf besonders schützenswerte Daten und in eRetour auf einzelne Datenkategorien Mitarbeitenden der kantonalen Justizvollzugsbehörden bzw. diverser Organisationseinheiten des Bundes gewährt werden.

7.2.1 Selbstbedienungssystem für unbestimmte und unkontrollierbare Anzahl Personen

Das geplante Abrufverfahren («Online-Zugriff») für ZEMIS ist eine besondere Form der Datenbekanntgabe. Es handelt sich um ein automatisiertes Verfahren, bei welchem die datenempfangende Person Daten beschaffen kann, ohne dass das datenbesitzende Bundesorgan mitwirken muss bzw. den Datenbezug überhaupt bemerkt («Prinzip der Selbstbedienung»). Der Online-Zugriff nach dem Prinzip der Selbstbedienung kann zu einer besonders schwerwiegenden Beeinträchtigung der Grundrechte der betroffenen Person führen und muss in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein, jedenfalls, wenn besonders schützenswerte Personendaten betroffen sind.²⁴

²³ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.5, S. 10 und Ziff. 4 ad «Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i», S. 16.

²⁴ Bundesamt für Justiz (BJ), [Totalrevision des Datenschutzgesetzes \(DSG\), Übersicht zu den wichtigsten Änderungen für die Erarbeitung der Rechtsgrundlagen betreffend Datenbearbeitungen durch Bundesorgane](#), Oktober 2020, S. 24; BJ, [Gesetzgebungsleitfaden](#), 2023, 4. Aufl., S. 225.

Gemäss Art. 13 Abs. 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Das Datenschutzgesetz (DSG) schreibt präzisierend vor, dass die Bearbeitung von Personendaten verhältnismässig sein muss (Art. 6 Abs. 2 DSG).²⁵ Bezugnehmend auf die Voraussetzung der Notwendigkeit der Verwaltungshandlung bestimmt Art. 6 Abs. 3 DSG, dass der Online-Zugriff auf jene Daten zu beschränken ist, die für die Bearbeitung einer Aufgabe erforderlich sind, und dass der Zweck der Datenbekanntgabe anzugeben ist. Dabei ist zu beachten, dass die Anforderungen an den Präzisionsgrad der nötigen gesetzlichen Bestimmung höher sind, wenn das Risiko einer Verletzung der Persönlichkeit oder der Grundrechte grösser ist.²⁶

Es ist äusserst fraglich, ob bei diesem geplanten «Selbstbedienungssystem», mit dem zahlreichen zusätzlichen Personen Zugriff auf zum Teil sensible Daten gewährt wird, der verfassungsrechtliche Schutz vor Missbrauch der persönlichen Daten gewährleistet werden kann und ob der Grundsatz der Verhältnismässigkeit und die Vorgaben des DSG eingehalten sind. Konkret ist gestützt auf die vorliegenden Angaben zu bezweifeln, dass tatsächlich ausschliesslich Daten eingesehen werden, wenn diese notwendig sind für die Aufgabenerfüllung bzw. wie ein darüber hinaus gehender Zugriff ausgeschlossen werden kann. Ausserdem ist nicht ersichtlich, wie der Zugriff zeitlich beschränkt wird. Vielmehr bleibt eine einmal gewährte Zugriffsberechtigung auf unbestimmte Zeit bestehen. Insbesondere bei besonders schützenswerten Daten, d.h. dem in Art. 9 Abs. 1 Bst. q und Abs. 2 Bst. m VE-BGIAA geplanten erweiterten Zugriff auf das ZEMIS im Selbstbedienungssystem, ist die Gesetzesänderung daher als heikel zu werten und der Zugriff nur sehr zurückhaltend und auf das Nötigste reduziert zu gewähren. Der Vorlage ist nicht zu entnehmen, wie die Einzelheiten (auf Verordnungsstufe) geregelt werden sollen.

Auch in Bezug auf den erweiterten Zugriff auf eRetour wird mit der Gesetzesänderung zahlreichen Mitarbeitenden des Bundes zeitlich unbefristet Zugriff gewährt. Hinzu kommt hier der Aspekt, dass nicht nur das SEM als Teil der Exekutive, sondern auch das Bundesverwaltungsgericht als Judikative Einsicht erhält, u.a. in das Wegweisungsverfahren, die Einzelheiten der Rückkehr wie finanzielle Unterstützung etc. Daher stellt sich hier – nebst datenschutzrechtlichen Überlegungen – die Frage, inwiefern ein Zugriff des Gerichts auf Daten der Verwaltung konform ist mit dem Prinzip der Gewaltenteilung.

Dass ein sehr zurückhaltender Umgang mit Daten und ein entsprechend enger und kontrollierbarer Kreis von zugriffsberechtigten Personen wichtig ist, v.a. in diesem sensiblen Bereich, zeigen aktuelle Beispiele²⁷. Die Erklärung in den Unterlagen, dass «alle Daten für die Erfüllung der Aufgaben der genannten Behörden erforderlich sind»²⁸, genügt den hohen Anforderungen an den Präzisionsgrad der gesetzlichen Bestimmung nicht. Der Verweis auf eine Regelung auf Verordnungsstufe lässt zu viel Spielraum offen und ist zu wenig griffig gegen potenziellen Datenmissbrauch.

²⁵ Zu den Voraussetzungen für staatliche Grundrechtseingriffe (Art. 36 BV), siehe oben Ziff. 6.2.2.

²⁶ Siehe hierzu auch [erläuternder Bericht](#), Ziff. 6.7, S. 18 f.

²⁷ Siehe etwa Artikel in der Berner Zeitung zu den Vorkommnissen im Migrationsamt Biel [«Patrouillendienst kann problemlos heikle Daten einsehen»](#) vom 24.01.2024.

²⁸ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 6.7, S. 19.

7.2.2 Unverhältnismässige Zugriffserweiterungen

Hinzu kommt, dass die betroffenen Behörden, d.h. die kantonalen Justizvollzugsbehörden einerseits und die verschiedenen Mitarbeitenden des SEM, des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Auslandvertretungen und Missionen andererseits, bereits heute die für sie nötigen Informationen aus dem ZEMIS und eRetour erhalten. Gemäss erläuterndem Bericht erfolgt die Informationsbeschaffung bisher im Rahmen der Amtshilfe, was jedoch zeit- und ressourcenaufwändig ist.

Es stellt sich daher die Frage, ob der Grundrechtseingriff, welcher mit der Erweiterung der Zugriffsrechte (zumindest bezüglich der besonders schützenswerten Daten) verbunden ist, nötig ist. Unter dem Punkt der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn gilt es, eine vorsichtige Abwägung zwischen (insbesondere sensiblen) Daten bzw. Datenschutz und der möglichen Verbesserung der Effizienz in den bisherigen Abläufen vorzunehmen. Dabei entsteht der Eindruck, dass mit der Vorlage «auf Vorrat» grosszügig Zugriff gewährt wird für verschiedenste zuständige Mitarbeitende der kantonalen Strafvollzugsbehörden bzw. in den verschiedensten Organisationseinheiten des Bundes, sei dies in der Schweiz oder in den verschiedenen Auslandvertretungen.

Das Argument allein, dass der erweiterte Zugriff etwa für die kantonalen Justizvollzugsbehörden einschliesslich der Bewährungshilfe «eine einfache, effiziente und zentrale Datensuche ermöglicht»²⁹ und die kantonalen Migrationsbehörden von den Ersuchen um Amtshilfe entlastet würden oder etwa vor dem Bundesverwaltungsgericht zu einer «Vereinfachung der Arbeitsprozesse und damit einer Beschleunigung der Beschwerdeverfahren» beitrage³⁰, greift mit Blick auf die verfassungsrechtlichen und datenschutzrechtlichen Vorgaben zu kurz. Lediglich zur Erleichterung der behördlichen Aufgaben darf nicht eine Schnittstelle zwischen den verschiedenen Einheiten geschaffen und die Zugriffe undifferenziert erteilt werden; die Interessen der betroffenen Person (Schutz vor Missbrauch der eigenen Daten, Schutz der Privatsphäre) zum Interesse des Staates an effizienteren Abläufen stehen in einem Missverhältnis.

Darüber hinaus sollen aus Sicht der SFH nur Regelungen eingeführt werden, die vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen wurden. Ob dies vorliegend der Fall ist, ist den Vernehmlassungsunterlagen nicht zu entnehmen.

7.2.3 Heikler Datenzugriff aus dem Ausland

Aus Sicht der SFH ist angesichts der vorangehenden Ausführungen insbesondere der geplante Datenzugriff von Auslandvertretungen und Missionen auf eRetour als heikel zu werten. Denn in dieser Konstellation kann auf die Daten aus dem Ausland zugegriffen werden, konkret aus dem Heimatland, wohin eine ehemals asylsuchende Person zurückgeführt werden soll. Es erschliesst sich aus den Informationen zur Gesetzesvorlage nicht, welche Mitarbeitenden der Auslandvertretungen und Missionen unter welchen Bedingungen, wie lange etc. effektiv Einsicht in die umfangreichen Daten erhalten. Im erläuternden Bericht wird lediglich darauf verwiesen, dass die berechtigten Organisationseinheiten bzw. die detaillierten Zugriffsrechte auf Verordnungsstufe geregelt werden. Hier gilt es zwingend zu verhindern, dass heimatliche Behörden oder andere unbefugte Drittpersonen Einblick erhalten in Daten von Personen,

²⁹ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.5, S. 10.

³⁰ [Ibid.](#), Ziff. 4 ad «Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i», S. 16.

welche im Ausland ein Asylgesuch gestellt haben und nun ins Heimatland zurückgeführt werden. Da auch Zwangsrückführungen darunterfallen, muss hier einerseits eine besondere Zurückhaltung betreffend den Kreis der zugriffsberechtigten Personen sowie die betroffenen Daten und andererseits eine griffige Kontrolle gewährleistet werden.

7.3 Fazit und Formulierungsvorschlag

Die SFH wertet die geplanten Erweiterungen des Datenzugriffs insgesamt als heikel, insbesondere, wenn es um besonders schützenswerte Daten geht sowie um Daten, auf welche aus dem Ausland zugegriffen werden kann, namentlich aus dem Heimatland, wohin eine Person zurückgeführt werden soll. Die SFH fordert deshalb, dass bei der Erweiterung der Zugriffsrechte auf verschiedene Behörden und Dritte der Datenschutz der Betroffenen sowie die Verhältnismässigkeit gewahrt werden. Insbesondere ist klar zu bezeichnen, wer auf welche Informationen und unter welchen Voraussetzungen Zugriff erhalten darf.

Gestützt auf die obigen Ausführungen schlägt die SFH – nebst den nötigen Präzisierungen auf Verordnungsstufe – folgende Formulierung für die betreffenden Gesetzesbestimmungen vor.

Vorschlag SFH:

Art. 109h VE-AIG:

Folgende Personen und Stellen ~~haben erhalten~~, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben **zwingend** notwendig ist **und die Daten nicht auf anderem Weg erhältlich sind, zeitlich beschränkten** Zugriff auf das Informationssystem, der sich auf die in den Klammern genannten Daten beschränkt: [...]

Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m VE-BGIAA:

- ¹ Das SEM kann die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten des Ausländerbereichs folgenden Behörden oder Stellen durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:
 - q. den kantonalen Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden für ihre Aufgaben im Rahmen des Vollzugs von strafrechtlichen Urteilen der kantonalen Strafgerichte und der Strafbehörden des Bundes, **wenn und soweit die konkreten Daten zur Aufgabenerfüllung zwingend benötigt werden und nicht auf anderem Weg erhältlich sind.**
- ² Das SEM kann die von ihm oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten des Asylbereichs folgenden Behörden oder Stellen durch ein Abrufverfahren zugänglich machen:
 - m. den kantonalen Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden für ihre Aufgaben im Rahmen des Vollzugs von strafrechtlichen Urteilen der kantonalen Strafgerichte und der Strafbehörden des Bundes, **wenn und soweit die konkreten Daten zur Aufgabenerfüllung zwingend benötigt werden und nicht auf anderem Weg erhältlich sind.**

8 Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit

8.1 Inhalt der Teilvorlage

Die Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit soll von Entscheidungen betreffend Weg- oder Ausweisung (bereits in Kraft seit 1. Januar 2018) auf den Vollzug von rechtskräftigen Landesverweisen ausgedehnt werden. Dementsprechend soll Art. 71b AIG ergänzt werden mit «oder die Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a^{bis} StGB oder Artikel 49a oder 49a^{bis} MStG». Gemäss EJPD³¹ werden in der Praxis bis zur geplanten Gesetzesanpassung die Vorgaben zur Beurteilung der Transportfähigkeit bei Weg- und Ausweisungen analog auf den Landesverweis angewendet. Zudem sollen die Informationen ausschliesslich von Ärztin zu Arzt weitergegeben werden und nicht mehr wie bisher unter «medizinischen Fachpersonen». Somit müssen sich die behandelnden Ärztinnen und Ärzte bei der Weitergabe des medizinischen Dossiers (bei geplantem Landesverweis) nicht mehr durch die Patientin bzw. den Patienten oder aber die zuständige Stelle von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen, um sich durch die Weitergabe der Informationen nicht strafbar zu machen.

8.2 Formelle Überlegungen

Ohne sich inhaltlich zur geplanten Gesetzesänderung zu äussern, weist die SFH auf folgende formellen Punkte hin:

Zunächst handelt es sich bei der geplanten Erweiterung der Auskunftspflicht für die Ärzteschaft bei Landesverweisen um eine relativ gewichtige Änderung und nicht um eine unbedeutende Anpassung, wie die Nennung am Schluss der geplanten Änderungen sowie unter «formelle und redaktionelle Änderungen» vermuten liesse.³² Für die Ärzteschaft wird neu eine Auskunftspflicht bezüglich Informationen im Zusammenhang mit der Transportierfähigkeit bei rechtskräftigem Landesverweis geschaffen. Da es sich regelmässig um besonders schützenswerte Daten handelt und somit die persönliche Integrität und vor allem der Schutz vor Missbrauch der eigenen Daten betroffen sind, sind die Voraussetzungen an eine solche Auskunftspflicht hoch und generell Zurückhaltung angebracht. Der Hinweis darauf, dass in der Praxis bereits heute die Vorgaben zur Beurteilung der Transportfähigkeit bei Weg- und Ausweisungen analog auf die Landesverweisungen angewendet werden, überzeugt nicht; vielmehr sollte entsprechend dem Legalitätsprinzip zunächst die gesetzliche Grundlage geschaffen und erst gestützt darauf das Verwaltungshandeln angepasst werden.

Im Weiteren liegt das Ziel dieser Gesetzesanpassung darin, Art. 71b AIG den Regeln in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) anzupassen, indem der Anwendungsbereich von Weg- und Ausweisungen auch auf den Landesverweis ausgedehnt wird.³³ Daher müssten konsequenterweise auch die massgebenden Bestimmungen in der VWWAL zur Transportierfähigkeit den Begriff «Landesverweisung» enthalten (namentlich Art. 15p, 15q und 15s VWWAL); so ist denn

³¹ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.6, S. 10 f.

³² [Ibid.](#), Übersicht, S. 2. Unter Ziff. 1.1.6, S. 4, wird die Änderung banalisierend beschrieben als inhaltliche und redaktionelle Unstimmigkeiten zwischen AIG und VWWAL, die behoben werden sollen und unter Ziff. 3.1.6, S. 11, als «Präzisierung auf Gesetzesstufe» bezeichnet.

³³ [Ibid.](#), Ziff. 3.1.6, S. 10 f.

in den andern Bestimmungen der VVWAL immer die Rede von «Weg- oder Ausweisung *oder eine Landesverweisung*». Es stellt sich daher die Frage, warum diese Formulierungen in der VVWAL nicht auch angepasst werden.

9 Ausweitung des Einreiseverbotes

9.1 Inhalt der Teilvorlage

Art. 67 Abs. 1 VE-AIG sieht vor, dass das bestehende Einreiseverbot nicht nur für «weggewiesene», sondern allgemein für Ausländer*innen gilt, indem der Zusatz «weggewiesene» gestrichen wird. Gemäss EJPD³⁴ entspreche die Beschränkung auf ausschliesslich weggewiesene Personen nicht der Praxis, da Einreiseverbote auch gegenüber Personen erforderlich sein könnten (um insbesondere deren Ausschreibung im Schengener Informationssystem SIS zu ermöglichen), die sich nicht in der Schweiz aufhielten und daher nicht weggewiesen werden müssten. Diese unbeabsichtigte Beschränkung solle rückgängig gemacht werden.

9.2 Uneingeschränkter Zugang zum Asylverfahren

Die SFH wiederholt in diesem Zusammenhang die Forderung, dass alle Personen jederzeit und uneingeschränkt die Möglichkeit haben müssen, um Schutz zu ersuchen und sodann Zugang zum Asylverfahren erhalten. Dieser uneingeschränkte Zugang zum Asylverfahren muss auch an den Landesgrenzen und bei allfälliger Umsetzung der geplanten Gesetzesänderung gewährt werden.

Als führende Flüchtlingsorganisation der Schweiz und Dachverband der in den Bereichen Flucht und Asyl tätigen Hilfswerke und Organisationen steht die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) für eine Schweiz ein, die Geflüchtete aufnimmt, sie wirksam schützt, ihre Grund- und Menschenrechte wahrt, ihre gesellschaftliche Teilhabe fördert und ihnen mit Respekt und Offenheit begegnet. In dieser Rolle verteidigt und stärkt sie die Interessen und Rechte der Schutzbedürftigen und fördert das Verständnis für deren Lebensumstände. Durch ihre ausgewiesene Expertise prägt die SFH den öffentlichen Diskurs und nimmt Einfluss auf die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen.

Weitere Publikationen der SFH finden Sie unter www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen. Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter.

³⁴ [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 1.1.6, S. 4, und 3.1.6, S. 11.