

Bern, 4. März 2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern



[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme, die wir gerne wie folgt wahrnehmen:

Die SP Schweiz unterstützt die vorliegende Vorlage in gewissen Teilen, sieht jedoch in vielen Punkten Verbesserungsbedarf. Gerne möchten wir demnach vertiefte Ausführungen zum Wechsel der Selbstständigkeit, zum Lebensmittelpunkt, zur Ausweitung der Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen, zur Anwesenheitspflicht, zur Weitergabe von medizinischen Daten und zur Ausweitung des Einreiseverbotes machen. Wir möchten diese Stellungnahme dazu nutzen, um aufzuzeigen, welche Punkte fehlen, um ganzheitlich auf die Bedürfnisse von Migrant:innen einzugehen. Dazu soll nachfolgend sodann auf einzelne Ausführungen im erläuternden Bericht eingegangen und aufgezeigt werden, wo nach Ansicht der SP Schweiz weiterer Verbesserungsbedarf besteht.

## 1 Kommentare zu den einzelnen Punkten

### 1.1 Wechsel zur Selbstständigkeit

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 (siehe Art. 38 Abs. 3 AIG). Es wird nun vorgeschlagen auf die Bewilligungspflicht zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu verzichten. Zudem soll ausdrücklich geregelt werden, dass eine Aufenthaltsbewilligung (unabhängig davon, ob diese für die Ausübung einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit erteilt wurde) mit der Bedingung verbunden werden kann, dass für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf (siehe Ziff. 4 zu Art. 38 Abs. 2–4 VE-AIG).

Die SP Schweiz begrüsst den Verzicht auf die Bewilligungspflicht beim Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Tätigkeit. So kann das in der Schweiz vorhandene Fachkräftepotenzial vollumfänglich ausgeschöpft werden und die Innovation gefördert werden. Die Möglichkeit, dass eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verknüpft wird, dass für eine bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgt (Art. 38 Abs. 2 VE-AIG), stimmt jedoch nicht mit dem Liberalisierungsgedanken der Vorlage überein. Es ist unklar, weshalb hier im Bereich der Erwerbstätigkeit erneut

1

Migrant:innen Steine in den Weg gelegt werden, obwohl mit dieser Änderung das Fachkräftepotenzial erschöpft werden soll. **Der zweite Satz in Art. 38 Abs. 2 VE-AIG ist nach Ansicht der SP Schweiz somit ersatzlos zu streichen.** Der Vollständigkeit Halber sei zudem anzumerken, dass diese Regelung sowieso obsolet erscheint, da nach Art. 33 Abs. 2 AIG die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung bereits mit weiteren Bedingungen verbunden werden kann.

## 1.2 Lebensmittelpunkt

Mit dem neu einzuführenden Art. 33 Abs. 1bis 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. Zu erwähnen ist diesbezüglich, dass diese Voraussetzung bereits vor einer gesetzlichen Normierung in der Praxis zurzeit angewendet wird (siehe dazu auch S. 7 des erläuternden Berichts). Zudem bezog sich die Motion 21.4076 Marchesi, aufgrund welcher diese Änderung vorgenommen wird, auf Bundesgerichtsurteile, bei denen italienische Staatsangehörige betroffen waren. Diese wären jedoch von der Verankerung des Lebensmittelpunkts im AIG gerade nicht betroffen, da für sie, als EU-Mitgliedsstaatsangehörige, das FZA anwendbar wäre.

Die explizite Erwähnung des Lebensmittelpunkts im AIG wird somit zur Kenntnis genommen. **Welcher Vorteil sich durch eine Normierung derer im AIG ergibt, bleibt jedoch unklar.**

## 1.3 Ausweitung der Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen gegenüber von ihnen beförderten Personen

Gemäss Art. 93 Abs. 1 VE-AIG sollen Luftverkehrsunternehmen neu nicht nur bei verweigerter Einreise, sondern auch bei verweigerter Durchreise durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen die von ihnen beförderten Personen betreuen. Darunter fällt die Pflicht, Passagier:innen, denen die Einreise in den Schengen-Raum verweigert wird, unverzüglich von der Schweiz zurück in den Herkunfts- oder Aufnahmestaat oder in den Staat, der die Reisedokumente ausgestellt hat, zu befördern. **Nach Ansicht der SP Schweiz ist dies nicht vereinbar mit dem Recht auf Asyl. Es muss bei der Umsetzung somit sichergestellt werden, dass das Recht auf Asyl auch bei der Umsetzung der geplanten ausgeweiteten Betreuungspflicht der Luftverkehrsunternehmen gewährleistet wird.**

Weiter ist zudem vorgesehen, dass eine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Verfügungen gegenüber Luftverkehrsunternehmen geschaffen wird (Art. 122c Abs. 4 VE-AIG). Laut erläuterndem Bericht hat die Entscheidveröffentlichung den Zweck, die Öffentlichkeit über die Sanktionspraxis zu informieren und kann zudem eine Kontrolle über die Verwaltungsaktivitäten ausüben, weil sie die Verhaltensweisen und Gründe kennt, die zur Sanktionierung von Luftverkehrsunternehmen führen können (S. 8 f.). Es wird begrüsst, dass die Veröffentlichung in anonymisierter Form erfolgt. Unklar ist jedoch, weshalb es überhaupt eine Veröffentlichung und die damit zusammenhängende Information der Öffentlichkeit benötigt: Die

Veröffentlichung von Verfügung ist eine starke Massnahme, die nur unter Einhaltung der Verhältnismässigkeit ergriffen werden sollte. Art. 122a und 122b AIG machen in detaillierter Weise klar, wie Sanktionen gegenüber Luftverkehrsunternehmen aussehen und unter welchen Umständen diese erfolgen. Weshalb eine Veröffentlichung benötigt wird, geht aus dem erläuternden Bericht somit nicht abschliessend hervor. **Nach Ansicht der SP Schweiz ist somit auch diese neue Bestimmung obsolet und bringt keinen ersichtlichen Mehrwert für das Wegweisungsverfahren mit sich.**

## **1.6 Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour**

Mit der geplanten Änderung sollen die Zugriffsberechtigungen auf die beiden Datenbanken «Zentrales Migrationsinformationssystem» (ZEMIS) und «Informationssystem für die Rückkehr» (eRetour) erweitert werden. Zugriff auf ZEMIS sollen neu somit die kantonalen Justizvollzugsbehörden haben. Diese kantonalen Justizvollzugsbehörden benötigen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben migrationsrechtliche Daten aus dem ZEMIS. Mit der Anpassung der ZEMIS-Verordnung ist am 15. Juni 2023 bereits eine Bestimmung in Kraft getreten, welche den kantonalen Justizbehörden eine einfache, effiziente und zentrale Datensuche im Bezug auf ZEMIS Stammdaten ermöglicht. Gleichzeitig werden die kantonalen Migrationsbehörden entlastet, die heute die Anfragen der Justizvollzugsbehörden im Rahmen der Amtshilfe beantworten. Derzeit werden von den Justizvollzugsbehörden schätzungsweise mehr als 7000 ZEMIS-Anfragen pro Monat im Rahmen der Amtshilfe gestellt. Die erwähnte Änderung der ZEMIS-Verordnung ermöglicht es den Justizvollzugsbehörden jedoch nicht, besonders schützenswerte Daten im ZEMIS einzusehen. Dies soll nun durch eine Änderung des BGIAA erfolgen (siehe erläuternder Bericht, S. 10 und Ziff. 4 zu Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m VE-BGIAA). Weiter sollen weitere Mitarbeitende des SEM, des Bundesverwaltungsgerichts und der schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen auf das Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM Zugriff erhalten. Die berechtigten Organisationseinheiten sollen auf Verordnungsstufe näher bezeichnet werden (siehe erläuternder Bericht, S. 10 und Ziff. 4 zu Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i VE-AIG).

Nach Ansicht der SP Schweiz ist es richtig und wichtig, dass eine Rechtsgrundlage zur Abrufung der Daten geschaffen wird. Jedoch wird weder im erläuternden Bericht noch in der Vernehmlassungsvorlage erwähnt, wer konkret der Kreis der Berechtigten darstellt und was die Voraussetzungen für einen Zugriff auf die (teils besonders schützenswerten) Daten sind. Der Online-Zugriff auf ZEMIS stellt dabei ein automatisiertes Verfahren dar, womit die Berechtigten nach Lust und Laune auf Daten zugreifen können. Dies kann zu einer besonders schwerwiegenden Beeinträchtigung der Grundrechte der betroffenen Person führen und muss in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen sein. Nach Art. 6 Abs. 3 DSG ist der Online-Zugriff auf jene Daten zu beschränken, die für die Bearbeitung einer Aufgabe erforderlich sind und der Zweck der Datenbekanntgabe ist anzugeben. **Nach Ansicht der SP Schweiz kann der geplante Online-Zugriff ohne im Gesetz festgehaltene Einschränkungen und Voraussetzungen nicht den Anforderungen des DSG genügen.** Dies insbesondere deshalb, da regelmässig besonders schützenswerte Daten betroffen sein werden (da in der ZEMIS-Verordnung bereits eine Rechtsgrundlage für «gewöhnliche» Daten besteht). Die Erklärung, dass alle Daten für die Aufgabenerfüllung erforderlich seien, genügt hierbei nicht, da es sich um

unterschiedliche Akteure handelt, welche unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen, und somit auch unterschiedliche Daten benötigen. Um das Prinzip der Verhältnismässigkeit sowie die Einhaltung des DSGVO zu garantieren, ist **somit der Kreis der Zugangsberechtigten genau zu beschreiben sowie welchen Zugang sie zu welchen Daten in welcher Situation erhalten können**. Dasselbe gilt im Bezug auf den erweiterten Zugriff auf eRetour. Im Hinblick auf den erweiterten Zugriff auf eRetour wird zudem zusätzlich bemängelt, dass aus dem **Ausland auf besonders schützenswerte Daten zugegriffen werden kann**.

## 1.4 Anwesenheitspflicht

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. Gegen die Anordnung der Anwesenheitspflicht kann bei einer kantonalen richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden, wobei diese keine aufschiebende Wirkung hat (Art. 73a VE-AIG). Die Nichteinhaltung dieser Anwesenheitspflicht führt zu zwei neuen Hafttatbeständen: 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 (Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG). Andererseits soll die Nichteinhaltung der geplanten Anwesenheitspflicht auch betreffend Dublinhaft unter Art. 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG zu einem weiteren Haftgrund führen, wenn die betroffene Person bereits einmal die Durchführung einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat verhindert hat.

Im erläuternden Bericht (S. 9 f.) wird ausgeführt, dass die Identifikation weggewiesener Personen ein gesetzlicher Auftrag des SEM (Art. 71 Abs. 1 Bst. a AIG i. V. m. Art. 3 VVWAL) ist und somit die Anwesenheit der weggewiesenen Person notwendig ist für Botschaftszuführungen, zentrale Befragungen durch ausländische Delegationen, Befragungen durch die Vollzugsbehörden und schliesslich auch für die Organisation der Ausreise. Dazu ist Folgendes auszuführen: Bereits unter geltendem Recht müssen weggewiesene Personen diese Termine aufgrund der **Mitwirkungspflicht** wahrnehmen. Es ist somit nicht ersichtlich, weshalb es zur Erfüllung des Auftrags des SEMs eine Anwesenheitspflicht benötigt.

Weiter wird im erläuternden Bericht ausgeführt, dass die Anordnung einer Anwesenheitsverpflichtung im Vergleich zu den übrigen Zwangsmassnahmen nach Artikel 73 ff. AIG eine mildere Massnahme darstelle. Die betroffene Person könne somit weiterhin in ihrem bisherigen Umfeld verbleiben (siehe Ziff. 4 zu Art. 73a, 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 und 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG). Nach Ansicht der SP Schweiz stellt diese Anwesenheitspflicht jedoch **ebenfalls einen Eingriff in die Grundrechte (u.A. der Bewegungsfreiheit) der betroffenen Person dar**. Ein solcher Grundrechtseingriff muss den Anforderungen nach Art. 36 BV genügen: Die gesetzliche Grundlage würde hiermit geschaffen, ob die Massnahme jedoch **im öffentlichen Interesse und/oder verhältnismässig ist**, kann zumindest in Frage gestellt werden. So ist sodann auszuführen, dass die Anwesenheitsverpflichtung grundsätzlich nichts anderes als eine Freiheitsbeschränkung oder je nach Dauer und räumlicher Ausgestaltung, auch einen

Freiheitsentzug darstellt. Dies ist, entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht, doch eine **einschneidende Massnahme**. Weiter ist zu erwähnen, dass es bereits nach geltendem Recht verschiedene Massnahmen ergriffen werden können, wenn eine Person den Wegweisungsvollzug verweigert (z.B. eine Ein- oder Ausgrenzung nach Art. 74 AIG). Weshalb nun eine weitere Massnahme eingeführt werden sollte und was der Vorteil dieser sein soll, ist unklar. **Nach Ansicht der SP Schweiz ist somit auf die Einführung dieser zu verzichten.**

Sollte auf die Einführung nicht verzichtet werden, soll sie, aufgrund der Ähnlichkeit zur Ausschaffungshaft, jedoch nur als **effektive Alternative zu dieser angeordnet werden**. Eine Anwesenheitspflicht in der Unterkunft (und somit in einem bekannten Umfeld) ist der Anordnung der Ausschaffungshaft vorzuziehen. Um das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren, soll die Anwesenheitspflicht jedoch nur in begründeten Einzelfällen und unter bestimmten Voraussetzungen angeordnet werden dürfen.

Gemäss Vorlage sollen zudem bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht eine Ausschaffungshaft und Dublinhaft angeordnet werden können. **Die SP Schweiz lehnt diese neuen Hafttatbestände ab. Die bisherigen Hafttatbestände reichen unserer Ansicht nach bereits aus.**

## **1.5 Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit**

Im Vernehmlassungsentwurf wird zudem die Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit von Entscheiden betreffend Weg- oder Ausweisung (bereits in Kraft seit 1. Januar 2018) auf den Vollzug von rechtskräftigen Landesverweise ausgedehnt. Demnach müssen sich die behandelnden Ärzt:innen bei der Weitergabe des medizinischen Dossiers an andere Ärzt:innen (bei geplanten Landesverweis) nicht mehr durch die Patient:innen oder aber die zuständige Stelle von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen. Im erläuternden Bericht wird diesbezüglich ausgeführt, dass es sich nur um eine formelle und redaktionelle Änderung handle (siehe S. 2 des erläuternden Berichts). Dem ist jedoch nach Ansicht der SP Schweiz zu widersprechen, da es sich für die Ärzteschaft neu um eine Auskunftspflicht bezüglich Informationen im Zusammenhang mit der Transportierfähigkeit bei rechtskräftigem Landesverweis handelt. Da es sich regelmässig um **besonders schützenswerte Daten, sollten die Voraussetzungen an eine solche Auskunftspflicht hoch und generell Zurückhaltung angebracht sein**. 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. **Es ist nicht ersichtlich, weshalb ein so schwerwiegender Eingriff in die Persönlichkeitsrechte legalisiert werden sollte, nur weil dies bereits der Behördenpraxis entspricht. Von der Einführung einer solchen Auskunftspflicht ist somit abzusehen.**

## **1.6 Ausweitung des Einreiseverbotes**

Schliesslich sieht Art. 67 Abs. 1 VE-AIG vor, dass das bestehende Einreiseverbot nicht nur für Weggewiesene, sondern allgemein für Ausländer:innen gelten soll. Der Zusatz

«weggewiesene» soll somit gestrichen werden. Im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass der Zusatz «weggewiesene» nicht der Praxis entspreche, da Einreiseverbote auch gegenüber Personen erforderlich sein könnten, die sich nicht in der Schweiz aufhielten und daher nicht weggewiesen werden müssten (siehe dazu erläuternder Bericht, S. 11). Diesbezüglich ist erneut darauf hinzuweisen, 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.**

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten: **Die Änderungen im AIG gehen nach Ansicht der SP Schweiz zu weit und teilweise auch in die falsche Richtung.** Insbesondere die Anwesenheitspflicht ist aus dem Vernehmlassungsentwurf zu streichen. Es muss sichergestellt werden, dass im gesamten Entwurf das Prinzip der Verhältnismässigkeit gewahrt wird und das Recht auf Asyl in der Praxis weiterhin garantiert werden kann.

Wir bitten Sie somit um Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DER SCHWEIZ



Mattea Meyer  
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth  
Co-Präsident



Jessica Gauch  
Politische Fachreferentin