

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

### A-Post Plus

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern

13. März 2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum oben genannten Geschäft Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Möglichkeit und äussert sich wie folgt:

#### **1. Allgemeines**

Der vorliegende Revisionsentwurf beinhaltet verschiedene Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG), die sich mehrheitlich aus der Praxis ergeben haben. Der Regierungsrat begrüsst diese Änderungen grundsätzlich unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen zu den einzelnen, für die kantonale Aufgabenerfüllung relevanten Bestimmungen.

#### **2. Zu den einzelnen Bestimmungen**

##### **Zu Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> (neu) und 2, Art. 34 Abs. 2 Bst. d und Art. 61 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup> (neu) AIG**

Gemäss der Vorlage soll im AIG ausdrücklich geregelt werden, dass sich für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz befinden muss (ausser bei vorübergehenden Aufenthalten wie Aus- und Weiterbildung). Im Grundsatz ist diese Voraussetzung unbestritten und die neue Regelung zu begrüessen. Der Regierungsrat hegt jedoch gewisse Zweifel daran, ob diese Anpassung tatsächlich mehr Klarheit schaffen wird. Die bisherige Erfahrung im Migrationsrecht und in anderen Rechtsgebieten zeigt, dass der Begriff des Lebensmittelpunkts auslegungsbedürftig ist, was in der Praxis wie heute schon jeweils einzelfallspezifische Abklärungen erfordert.

##### **Zu Art. 38 Abs. 2–4 AIG**

Der Regierungsrat begrüsst die vorgeschlagene Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige. Deren Zulassung zum Arbeitsmarkt setzt nach geltendem Recht neben der Einhaltung des Inländervorrangs unter anderem besondere berufliche Qualifikationen sowie ein gesamtwirtschaftliches Inte-

resse voraus. Der Wirtschaftsstandort Schweiz wird angesichts des Fachkräftemangels in aller Regel davon profitieren, wenn solch hochqualifizierte Personen ohne administrative Hürden ihre beruflichen Fähigkeiten auch im Rahmen einer selbstständigen Erwerbstätigkeit weiterhin einsetzen können. Ausserdem wird eine Ungleichheit beseitigt zu im Familiennachzug zugelassenen ausländischen Personen, die aufgrund der geltenden Rechtslage schon heute ohne Bewilligung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit nachgehen dürfen.

### **Zu Art. 67 Abs. 1 AIG**

Der Regierungsrat unterstützt den Vorschlag, Art. 67 Abs. 1 AIG zu den Einreiseverboten neu beziehungsweise wieder so zu formulieren, dass die Verfügung eines Einreiseverbots nach Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG nicht nur auf Personen beschränkt ist, welche aus der Schweiz weggewiesen worden sind. Die wörtliche Auslegung der aktuellen Bestimmung entspricht nicht der Praxis und verursacht einen unnötigen Mehraufwand.

### **Zu Art. 71b AIG**

Die hier vorgeschlagenen redaktionellen Anpassungen betreffen insbesondere die Weitergabe medizinischer Daten. In diesem Bereich soll das Gesetz an die am 1. Mai 2022 in Kraft getretenen Bestimmungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL) zur Beurteilung der Transportfähigkeit angepasst werden. Gemäss den Verordnungsbestimmungen liegt die Zuständigkeit für die Weitergabe medizinischer Informationen und die Beurteilung der Transportfähigkeit ausschliesslich bei einer Ärztin oder einem Arzt. Das AIG verwendet im Gegensatz dazu den davon abweichenden Begriff der "medizinischen Fachperson". Aus Sicht des Regierungsrats spricht zwar nichts dagegen, dass die Weitergabe der medizinischen Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit in der Regel von Ärztin zu Arzt erfolgt. Der Regierungsrat ist jedoch der Ansicht, dass aus prozessökonomischen Gründen eine differenzierte Vorgehensweise möglich sein muss in Fällen, in denen sich entsprechende Arztberichte bereits in den Akten der für den Wegweisungsvollzug zuständigen Migrationsbehörden befinden. Könnten solche Arztberichte nicht mehr direkt der zur Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärzteschaft weitergeleitet werden, würde dies zu administrativen Leerläufen mit entsprechend hohem Mehraufwand führen. Die Migrationsbehörden müssten stattdessen die behandelnde Ärztin oder den behandelnden Arzt ausfindig machen und ihn beauftragen, ihren Bericht der für die Beurteilung der Transportfähigkeit behandelnden Ärzteschaft zuzustellen sowie zu gegebener Zeit zu kontrollieren, dass die Zustellung tatsächlich erfolgt ist. Darüber hinaus weist der Regierungsrat darauf hin, dass die für den Wegweisungsvollzug zuständigen Migrationsbehörden ihre Verantwortung nicht wahrnehmen können, wenn sie nicht über alle einschlägigen Informationen zum Gesundheitszustand der betroffenen Person verfügen.

### **Zu Art. 73a AIG**

Der Regierungsrat begrüsst die neu geschaffene Möglichkeit, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherzustellen. Die Einführung von Art. 73a AIG ergänzt die im Gesetz bereits bestehenden, mildereren Massnahmen gegenüber einer Administrativhaft. Die Ausgestaltung dieser neuen Zwangsmassnahme sollte jedoch präzisiert werden, zumal aus der Formulierung nicht klar hervorgeht, ob derselbe Grund (zum Beispiel Abklärungen zur Identität) die Anordnung mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigen kann. Dies kann immer wieder der Fall sein, zum Beispiel wenn eine ausreisepflichtige Person mehreren Auslandvertretungen zur Identitätsabklärung zugeführt werden muss. Falls ja wäre zu klären, dass jede angeordnete Anwesenheitspflicht je bis zu einem Monat dauern kann. Weiter möchte der Regierungsrat darauf hinweisen, dass die Kontrolle dieser Anwesenheitspflicht für die zuständigen Behörden aufwändig sein wird und sich der tatsächliche Nutzen der Anwesenheitspflicht in der Praxis erst noch erweisen muss.

### **Zu Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 (neu) AIG**

Dass die Nichteinhaltung einer Anwesenheitspflicht grundsätzlich einen Haftgrund darstellen soll, wird ebenfalls begrüsst. Der Regierungsrat regt jedoch an, diese Regelung zusätzlich auszudehnen: Es soll nicht nur einen Haftgrund darstellen, wenn durch die Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert wurde, sondern auch wenn dadurch andere für den Vollzug notwendige Massnahmen (zum Beispiel Abklärungen zur Identität oder Beschaffung von Reisedokumenten) verhindert wurden.

### **Zu Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i (neu) AIG; Art. 9 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA)**

Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung, erweiterte Zugriffsrechte auf die Informationssysteme ZEMIS (Zentrales Migrationsinformationssystem) und eRetour zum Zwecke der effizienteren Aufgabenerfüllung zu gewähren. Insbesondere die Erweiterung der Zugriffsrechte der Justizvollzugsbehörden führt dazu, dass Letztere für ihre Arbeit weniger auf die Unterstützung der Migrationsbehörden angewiesen sein werden. Da mit dem Zugriff auch besonders schützenswerte Personendaten abgerufen werden können, wäre es jedoch im Lichte des Datenschutzes und insbesondere des neuen nationalen Datenschutzstandards unabdingbar, dass die Zugriffsrechte auf soliden gesetzlichen Grundlagen basieren. So wird im erläuternden Bericht unter Ziffer 6.7 'Datenschutz' ausgeführt, dass diese Zugriffe die Voraussetzungen des am 1. September 2023 in Kraft getretenen neuen Bundesgesetzes über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG) einhalten müssen. Die vorliegende neue Regelung des Art. 9 Abs. 1 und 2 BGIAA enthält zwar ausreichende Ausführungen zum öffentlichen Organ, welches die Personendaten bearbeitet. Ebenso geht die Art und Weise der Datenbearbeitung (Abrufverfahren) aus der Norm hervor. Weniger bestimmt sind jedoch die Ausführungen über die zu erfüllenden Aufgaben. Diese sind mit der Formulierung "im Rahmen des Vollzugs" sehr weitreichend gefasst. Der erläuternde Bericht (a.a.O.) schliesst, dem Datenschutz werde in der Vorlage Rechnung getragen, zumal in Ziffer 4 (zu Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und Bst. h–i und zu Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m VE-BGIAA) ausgeführt werde, dass "alle Daten für die Erfüllung der Aufgaben der genannten Behörden erforderlich sind". Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die neu vorgeschlagene Regelung aus datenschutzrechtlicher Sicht – entgegen der im erläuternden Bericht geäusserten Ansicht – unzureichend ist, da es ihr gänzlich an der datenschutzrechtlich erforderlichen, hinreichenden Bestimmtheit hinsichtlich der zur Aufgabenerfüllung benötigten Datenkategorien fehlt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth  
Landammann

Joana Filippi  
Staatsschreiberin

Kopie

- vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



## Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei  
Marktgasse 2  
9050 Appenzell  
Telefon +41 71 788 93 11  
info@rk.ai.ch  
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an  
vernehmlassungsbre@sem.admin.ch

Appenzell, 21. März 2024

### **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist mit der Vorlage einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

#### **Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

  
Markus Dörig

#### *Zur Kenntnis an:*

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement Appenzell I.Rh., Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
3000 Bern

**Dr. iur. Roger Nobs**  
Ratschreiber  
Tel. +41 71 353 63 51  
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 21. März 2024

**Eidg. Vernehmlassung; Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG (Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme); Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 wurden die Kantonsregierungen vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingeladen, sich zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG vernehmen zu lassen.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er stellt fest, dass die vorgeschlagenen Änderungen verschiedenen Entwicklungen im Migrationsbereich Rechnung tragen. Er begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen und beschränkt sich auf folgende Anmerkungen:

***Wechsel zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit (Art. 38 Abs. 2–4 VE-AIG)***

Der Regierungsrat begrüsst die vorgeschlagene Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind. Die Änderung betrifft nur Personen, welche bereits über eine Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit verfügen und somit als inländische Arbeitnehmer gelten. Drittstaatsangehörige, welche neu in die Schweiz einreisen, um ein Unternehmen zu gründen, unterstehen weiterhin der Bewilligungspflicht. Der Regierungsrat teilt die Einschätzung des Bundesrates, wonach das gesamtwirtschaftliche Interesse an einem Wirtschaftsstandort Schweiz höher zu gewichten ist als die mit der Aufhebung verbundenen arbeitsmarktlichen Risiken. Die Aufhebung der Bewilligungspflicht zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit kann sich positiv auf die Innovationsförderung sowie die wirtschaftlichen Integrationsmöglichkeiten in der Schweiz auswirken. Die Erleichterung betrifft überwiegend Personen, welche aufgrund der Relevanz ihrer beruflichen Qualifikationen für den Schweizer Arbeitsmarkt eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Es ist daher davon auszugehen, dass dadurch die langfristige Bleibeperspektive von qualifizierten Fachkräften erhöht wird.



Die Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen mit Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit mit Flüchtlingen, vorläufig aufgenommenen Personen und Personen, die im Rahmen des Familiennachzuges in die Schweiz eingereist sind, wird ebenfalls begrüsst. In der Vergangenheit und vor allem vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie stellte der zukunftsbezogene Nachweis des gesamtwirtschaftlichen Nutzens des neugegründeten Unternehmens eine grosse Hürde dar. Zumindest für Drittstaatsangehörige, welche bereits Zugang zum schweizerischen Arbeitsmarkt haben, würde diese Hürde somit wegfallen. Schliesslich begrüsst der Regierungsrat, dass im Gesetz ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen werden soll, eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verknüpfen, für eine bestimmte Dauer keinen Wechsel der Erwerbstätigkeit zu gestatten.

***Lebensmittelpunkt bei der Bewilligungserteilung (Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> und 2, Art. 34 Abs. 1 und 2 lit. a–d und Art. 61 Abs. 1 lit. a<sup>bis</sup> VE-AIG)***

Der Regierungsrat begrüsst die gesetzliche Verankerung, dass sich für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz befinden muss (mit Ausnahme vorübergehender Aufenthalte wie Aus- und Weiterbildungen). Diese Anpassung schafft Klarheit und beseitigt Unsicherheiten. Der Regierungsrat unterstützt die vorgeschlagene Änderung, auch wenn die Tatsache, dass die Voraussetzung nur bei Drittstaatsangehörigen Anwendung finden kann, die Tragweite dieser Anpassung verringert.

***Anpassung der Verpflichtungen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs und der Zwangsmassnahmen (Art. 73a VE-AIG; Art. 76a Abs. 4 VE-AIG)***

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich, dass die zuständigen Behörden neu die Möglichkeit haben sollen, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherzustellen. Mit der Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft soll sichergestellt werden können, dass sich die Person, welche nicht innert der angesetzten Frist ausgereist ist, während einem Zeitraum an einem den Behörden bekannten Aufenthaltsort weilt. Es geht aus der Vorlage jedoch nicht klar hervor, ob derselbe Grund die Anordnung mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigen kann und falls ja, ob jede angeordnete Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann. Zudem könnte die neue Zwangsmassnahme die Anordnung der bereits bestehenden gesetzlichen Zwangsmassnahmen (z.B. Art. 73 Abs. 1 lit. b AIG) erschweren. Die Kontrolle dieser Anwesenheitspflicht wird für die zuständigen Behörden voraussichtlich einen Mehraufwand generieren, wobei sich der Nutzen für den Vollzug aber wohl in Grenzen halten wird. Der Regierungsrat begrüsst, dass die Nichteinhaltung einer Anwesenheitspflicht grundsätzlich einen Haftgrund darstellen soll. Er beantragt jedoch, dass es nicht nur einen Haftgrund darstellt, wenn durch die Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert wurde, sondern auch wenn dadurch andere für den Vollzug notwendige Massnahmen (z.B. Abklärungen zur Identität oder Beschaffung von Reisedokumenten) verhindert wurden. Die neue Zwangsmassnahme ist dahingehend zu präzisieren.

Des Weiteren befürwortet der Regierungsrat die Verankerung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 76a Abs. 4 AIG im Gesetz. Das Verhältnis zwischen dem neuen Gesetzesartikel (Art. 76a Abs. 4 VE-AIG) und dem bestehenden Artikel (Art. 76a Abs. 1 AIG) ist jedoch unklar.



Der Regierungsrat beantragt aus den vorstehenden Gründen die Überarbeitung, Vereinfachung sowie Präzisierung des 5. Abschnitts des 10. Kapitels zu den Zwangsmassnahmen, insbesondere des Haftgrundregimes.

### **Weitergabe medizinischer Daten (Art. 71b VE-AIG)**

Aus Sicht des Regierungsrates spricht nichts gegen eine ausschliessliche Zuständigkeit der Ärztinnen und Ärzte für die Beurteilung der Transportfähigkeit. Der Regierungsrat bemängelt allerdings, dass die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten, welche gemäss dem erläuternden Bericht ausschliesslich zwischen den behandelnden und denjenigen Ärztinnen oder Ärzten, die im Auftrag des SEM die medizinische Überwachung beim Vollzug wahrnehmen, stattfindet, für die kantonalen Migrationsbehörden zu einem bedeutenden Mehraufwand sowie zu administrativen Leerläufen führen wird. Kürzlich erstellte Arztberichte, über welche eine andere, der Behörde bekannte medizinische Fachperson oder das Migrationsamt selbst verfügen, könnten nicht mehr direkt den für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärztinnen und Ärzten zugestellt werden. Das Migrationsamt müsste den behandelnden Arzt bzw. die behandelnde Ärztin ausfindig machen und bitten, den Bericht den für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärztinnen und Ärzten zukommen zu lassen, ohne das Amt über dessen Inhalt zu informieren. Aus prozessökonomischen Gründen ist dafür zu sorgen, dass die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, bereits vorhandene und aktuelle Arztberichte den für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärztinnen und Ärzten zukommen zu lassen. Des Weiteren fordert der Regierungsrat, dass die kantonale Migrationsbehörde, welche für den Vollzug zuständig ist und die Verantwortung trägt, über alle einschlägigen Informationen zum Gesundheitszustand der betroffenen Person verfügt.

Schliesslich begrüsst der Regierungsrat ausdrücklich, dass auf Gesetzesstufe verdeutlicht werden soll, dass sich die behandelnden Ärztinnen und Ärzte vor der Weitergabe des medizinischen Dossiers nicht von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen müssen; die Weitergabe der notwendigen Daten somit keine Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht darstellt (Art. 321 Abs. 3 Schweizerisches Strafgesetzbuch [StGB; SR 311.0]).

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

Postgasse 68  
Postfach  
3000 Bern 8  
info.regierungsrat@be.ch  
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)

Per E-Mail (in Word und PDF) an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

RRB Nr.: 245/2024 13. März 2024  
Direktion: Sicherheitsdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

**Vernehmlassung des Bundes: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)  
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Er begrüsst die Vorlage im Wesentlichen.

Gerne lassen wir Ihnen zu einzelnen Punkten unsere Anregungen und Anträge zukommen.

**1. Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbständigen zur selbständigen Erwerbstätigkeit**

**1.1 Antrag**

Wir beantragen, den letzten Satz von Art. 38 Abs. 2 E-AIG zu streichen:

<sup>2</sup> 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.

## 1.2 Begründung

Wir teilen die Motivation des Bundesrats für die Aufhebung dieser Bewilligungspflicht. Da sich der Anwendungsbereich auf Drittstaatsangehörige beschränkt, die nur mit Kontingenten als unselbständige Erwerbende zugelassen werden können, betrachten wir ein allfälliges Risiko für Missbrauch als marginal.

Im letzten Satz des Entwurfs von Art. 38 Abs. 2 E-AIG sieht der Bundesrat die Möglichkeit vor, die Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu versehen, dass für eine befristete Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf. Die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung mit Bedingungen zu erteilen, besteht schon in Art. 33 Abs. 2 AIG. Art. 38 Abs. 2 E-AIG schafft bloss eine Redundanz ohne Mehrwert. Abgesehen davon dürfte der administrative Aufwand für die Durchsetzung einer solchen Bedingung bei dem marginalen Risiko unverhältnismässig sein.

## 2. Lebensmittelpunkt in der Schweiz als Bedingung für eine Aufenthaltsbewilligung

Wir nehmen diese Änderung zur Kenntnis und stellen keinen Antrag. Hingegen veranlasst uns die Bestimmung zu folgenden Bemerkungen: Die Frage, ob sich der Lebensmittelpunkt in der Schweiz befinde, stellt sich erfahrungsgemäss bei den Aufenthaltswegen Familiennachzug, bei der Regelung als Rentnerin oder Rentner und bei der Regelung aus wichtigen öffentlichen Interessen, insbesondere der erheblichen kantonalen fiskalischen Interessen oder der bedeutenden kulturellen Anliegen. Ausländische Personen, die im Familiennachzug geregelt sind oder die als Rentnerinnen oder Rentner geregelt sind, übernehmen häufig Betreuungsaufgaben von Angehörigen in ihrem Herkunftsstaat. Ausländische Personen, die aus wichtigen öffentlichen Interessen geregelt sind, übernehmen häufig wirtschaftliche oder kulturelle Aufgaben im Ausland, wofür sie sich dementsprechend auch im Ausland aufhalten. Ob dabei der Lebensmittelpunkt in der Schweiz bestehen bleibt, richtet sich – wie es der Bundesrat auch ausführt – nach den geltenden Erlöschensgründen. Eine Aufenthaltsbewilligung erlischt, wenn sich der Inhaber oder die Inhaberin mehr als sechs Monate ohne Abmeldung im Ausland befindet. Der Nachweis, dass sich jemand wiederholt für kurze Dauer im Ausland aufhält und gesamthaft betrachtet den Lebensmittelpunkt in der Schweiz aufgegeben hat, muss die Migrationsbehörde erbringen. Der Aufwand dafür ist äusserst gross. Insofern gehen wir davon aus, dass die Bestimmung eine geringe praktische Bedeutung haben wird.

## 3. Verwaltungssanktionen bei Luftverkehrsunternehmen

Wir haben dazu keine Bemerkungen.

## 4. Anpassung der Verpflichtungen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs und der Zwangsmassnahmen

Wir haben dazu keine Bemerkungen.

## 5. Erweiterung der Zugriffsrechte auf ZEMIS und das Informationssystem für die Rückkehr (eRetour)

### 5.1 Antrag

Wir beantragen, Art. 9 Abs. 1 Bst. q (neu) und Abs. 2 Bst. m (neu) BGIAA wie folgt anzupassen:

- q. *den kantonalen ~~Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden~~ Justizvollzugsbehörden für ihre Aufgaben im Rahmen des Vollzugs von strafrechtlichen Urteilen der kantonalen Strafgerichte und Entscheiden der kantonalen Strafverfolgungsbehörden und der Strafbehörden des Bundes.*

### 5.2 Begründung

Mit Inkrafttreten der Anpassung der Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513) am 15. Juni 2023 wurde für die kantonalen Justizvollzugsbehörden der Zugriff auf die ZEMIS-Stammdaten eingeführt. Bei den Stammdaten handelt es sich um nicht besonders schützenswerte Personendaten. Damit auch ein Zugriff auf die notwendigen besonders schützenswerten ZEMIS-Daten für die Organe des Justizvollzugs zulässig ist, bedarf es der entsprechenden formell-gesetzlichen Grundlage im Bundesgesetz vom 20 Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51). Wir begrüßen diesen neuen Zugriff im Abrufverfahren für die Behörden des Justizvollzugs.

Die Begrifflichkeiten im Gesetzestext und in den Erläuterungen sind leider nicht kongruent. Während der Gesetzesentwurf von den «kantonalen Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden» spricht, soll nach dem erläuternden Bericht der Zugriff auf ZEMIS korrekt den «Justizvollzugsbehörden» erteilt werden (vgl. erläuternder Bericht, Ziff. 3.1.5). Bei den unterschiedlichen Begriffen handelt es sich keineswegs um Semantik. Bei einem grammatikalischen Verständnis des Begriffs Straf- und Massnahmenvollzug sind strafprozessuale Formen des Freiheitsentzugs wie die Untersuchungs- und Sicherheitshaft ausgeschlossen, ebenso die im Ausländerrecht bekannten Formen der Administrativhaft, die in aller Regel in Institutionen des Justizvollzugs vollzogen werden.

Aus diesen Gründen fordern wir, dass auch im Gesetzestext der Begriff der «Justizvollzugsbehörden» verwendet wird.

## 6. Weitere Gesetzesänderungen

Wir haben keine Bemerkungen zu den weiteren Gesetzesänderungen.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Im Namen des Regierungsrates**



Philippe Müller  
Regierungspräsident



Christoph Auer  
Staatsschreiber

Verteiler

- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- Sicherheitsdirektion
- Datenschutzaufsichtsstelle des Kantons Bern
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD, Bundesamt für Justiz

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

Liestal, 19. März 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung. Wir begrüssen die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich und verweisen auf unsere Anregungen zu einzelnen Detailbestimmungen.

*Zu den einzelnen Bestimmungen haben wir folgende Bemerkungen:*

*Anpassung der Verpflichtungen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs und der Zwangsmassnahmen*

Wir begrüssen grundsätzlich, dass die zuständigen Behörden neu die Möglichkeit haben sollen, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherzustellen. Wir möchten aber anregen, dass die Ausgestaltung dieser neuen Zwangsmassnahme präzisiert wird. Aus der Formulierung geht nicht klar hervor, ob derselbe Grund (z.B. Abklärungen zur Identität) die Anordnung mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigen kann und wenn ja, ob jede angeordnete Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann. Die Einschränkung der Dauer der Massnahme auf «bis zu» 6 Stunden täglich bzw. «während längstens» einem Monat könnte ausserdem die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme verkomplizieren. Wir befürworten, dass die Nichteinhaltung einer Anwesenheitspflicht grundsätzlich einen Haftgrund darstellen soll.

Wir haben grundsätzlich keine Einwände gegen die Verankerung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 76a Abs. 4 AIG im Gesetz. Das Verhältnis zwischen dem neuen Art. 76a Abs. 4 AIG und Art. 76a Abs. 1 AIG erscheint uns aber nicht ganz klar und wir regen an, den 5. Abschnitt des 10. Kapitels zu den Zwangsmassnahmen und insbesondere das Haftgrundregime zu überarbeiten und zu vereinfachen.

#### Weitergabe *medizinischer* Daten

In diesem Bereich soll das Gesetz an die am 1. Mai 2022 in Kraft getretenen Verordnungsbestimmungen der VVWAL zur Beurteilung der Transportfähigkeit angepasst werden. Gemäss den Verordnungsbestimmungen liegt die Zuständigkeit für die Weitergabe medizinischer Informationen und die Beurteilung der Transportfähigkeit ausschliesslich bei einer Ärztin oder einem Arzt. Das Gesetz bezieht sich in diesem Zusammenhang auf eine «medizinische Fachperson» und soll nun an die Verordnungsbestimmungen angepasst werden. Aus unserer Sicht spricht nichts gegen eine ausschliessliche Zuständigkeit von Ärzt/innen für die Beurteilung der Transportfähigkeit. Dagegen möchten wir bei der Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten, welche gemäss dem erläuternden Bericht ausschliesslich von Arzt zu Arzt erfolgen könnte, eine andere Vorgehensweise anregen. Auch wenn wir den Hintergrund dieser Anpassungen nachvollziehen können, möchten wir darauf hinweisen, dass diese Änderung für die kantonalen Migrationsbehörden zu einem bedeutenden Mehraufwand sowie zu administrativen Leerläufen führen würde. Kürzlich erstellte Arztberichte, über welche eine andere, der Behörde bekannte medizinische Fachperson oder die Migrationsbehörde selbst verfügen, könnten nicht mehr direkt dem für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arzt zugestellt werden. Die Migrationsbehörde müsste den behandelnden Arzt ausfindig machen und bitten, seinen Bericht dem für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arzt zukommen zu lassen ohne das Amt über dessen Inhalt zu informieren. Aus prozessökonomischen Gründen erscheint uns wichtig, dass die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, bereits vorhandene und aktuelle Arztberichte den für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärzten zukommen zu lassen. Ausserdem ist es aus unserer Sicht wünschenswert, dass die Migrationsbehörde, welche zuständig ist für den Vollzug und die Verantwortung dafür trägt, über alle einschlägigen Informationen zum Gesundheitszustand der betroffenen Person verfügt.

Wir begrüssen, dass auf Gesetzesstufe verdeutlicht werden soll, dass sich die behandelnden Ärztinnen und Ärzte vor der Weitergabe des medizinischen Dossiers nicht von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen müssen und sich durch die Weitergabe nicht strafbar machen. Unsicherheiten und unterschiedliche Auffassungen zu dieser Frage haben in der Vergangenheit immer wieder zu Verfahrensverzögerungen geführt.

#### *Erfordernis des Lebensmittelpunkts in der Schweiz für eine Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung (Art. 33 Abs. 1bis und 61 Abs. 1 lit. a<sup>bis</sup> nAIG)*

Im Zuge eines Strafverfahrens stellen die mit der Untersuchung befassten Behörden regelmässig fest, dass Verfahrensbeteiligte ihren Lebensmittelpunkt an einem anderen Ort haben als den amtlichen Registern zu entnehmen ist. Regelmässig fehlt ihnen aber eine gesetzliche Grundlage, um diese Informationen an die Migrationsbehörden weiterzugeben. Weil die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung inskünftig an das Erfordernis des Lebensmittelpunkts in der Schweiz geknüpft sein soll (Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> nAIG) sollte der Katalog der Mitteilungspflichten, auf den Art. 97 Abs. 3 AIG verweist, durch eine Ergänzung der entsprechenden Bestimmung in der

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, [SR 142.201](#)) ergänzt werden, die etwa lauten könnte:

**Art. 82 Meldepflichten im Zusammenhang mit Strafuntersuchungen sowie mit zivil- und strafrechtlichen Urteilen**

(Art. 97 Abs. 3 Bst. a und b AIG)

<sup>1</sup> Die Polizei- und Gerichtsbehörden sowie die Strafuntersuchungsbehörden melden der kantonalen Migrationsbehörde unaufgefordert die Anhebung und die Einstellung von Strafuntersuchungen, Verhaftungen und Entlassungen, von denen Ausländerinnen und Ausländer betroffen sind, sowie entsprechende zivil- und strafrechtliche Urteile.

<sup>2</sup> Eine Meldung erfolgt zudem, wenn sich eine kontrollierte Person rechtswidrig in der Schweiz aufhält oder sich aus der Strafuntersuchung ergibt, dass der Lebensmittelpunkt einer Person von ihrem melderechtlichen Wohnsitz in der Schweiz abweicht.

**Erweiterung der Zugriffsrechte auf ZEMIS (Art. 9 Abs. 1 lit. q und 2 lit. m BGIAA)**

In vielen Kantonen werden strafrechtliche Urteile nicht von ein und derselben Behörde vollzogen. In der Regel sind die «kantonalen Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden» für den Vollzug von Freiheitsstrafen und freiheitsentziehenden Massnahmen zuständig, während insbesondere die finanziellen Folgen von Urteilen (Inkasso von Geldstrafen und Bussen) häufig von Gerichten und Staatsanwaltschaften selber vollzogen werden (z.B. § 3 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 2 Strafvollzugsgesetz BL).

Im Falle von nicht rechtzeitig beglichene finanziellen Verbindlichkeiten knüpft Art. 35 Abs. 3 StGB die Betreibungsfolge an die Aussichten auf Einbringlichkeit. Ist die Einbringlichkeit nicht gegeben, wird eine Ersatzfreiheitsstrafe vollzogen (Art. 36 StGB).

Bei Personen mit ausländischem Wohnsitz ist der Betreuungsweg in aller Regel ausgeschlossen und die Einbringlichkeit kann im Massengeschäft nicht überprüft werden (Betreibungsregisterauszug), weshalb in diesen Fällen bei nicht beglichene Geldleistungen der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet wird, was zu einer RIPOL-Ausschreibung und Anhaltung führt. Insbesondere bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern könnte eine Lohnverarrestierung jedoch den Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe vermeiden. Durch eine Abfrage von ZEMIS kann in diesen Fällen festgestellt werden, ob eine Person über eine Arbeitsstelle in der Schweiz verfügt, denn die Betreibungsämter verlangen von den antragstellenden Behörden die konkrete Angabe der Arbeitgebenden. Diese muss von den mit dem Urteilsvollzug befassten Behörden gegenwärtig über den Weg der Amtshilfe in Erfahrung gebracht werden.

Die Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft hat deshalb im Juli 2023 gestützt auf Art. 9 lit. s, resp. 10 lit. q der ZEMIS-Verordnung ([SR 142.513](#)) beim Staatssekretariat für Migration darum ersucht, einen Zugang zu ZEMIS zu erhalten, jedoch einen abschlägigen Bescheid erhalten. Dieser Bescheid wurde nicht weiter begründet, es ist jedoch davon auszugehen, dass das Staatssekretariat für Migration die Auffassung vertritt, Daten zur Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern zählen zu den besonders schützenswerten Daten und seien nicht als «Stammdaten» im Sinn der erwähnten Bestimmungen der ZEMIS-Verordnung sowie von deren Anhang 1 einzustufen. Eine Erweiterung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA, [SR 142.51](#)) im unten vorgeschlagenen Sinn würde die Grundlage dafür schaffen, Leserechte für die Staatsanwaltschaften und Gerichte zu schaffen, welche die Arbeitgebenden und damit besonders schützenswerte Daten betreffen. Der Aufwand der kantonalen Migrationsämter bei der Leistung von Amtshilfe würde damit im Sinne von Ziff. 3.1.5 des erläuternden

Berichts zur Eröffnung des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens markant reduziert. Formulierungsvorschlag:

**Art. 9 Abs. 1 lit. q und 2 lit. m**

<sup>1</sup> 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. Staatsanwaltschaften und Gerichte gelten als Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden, soweit sie strafrechtliche Urteile selber vollziehen.

<sup>2</sup> 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. Staatsanwaltschaften und Gerichte gelten als Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden, soweit sie strafrechtliche Urteile selber vollziehen.

Hochachtungsvoll



Monica Gschwind  
Regierungspräsidentin



Elisabeth Heer Dietrich  
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9  
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62  
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch  
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail an  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Basel, 19. März 2024

### **Regierungsratsbeschluss vom 19. März 2024**

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

*Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt*

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 hat die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider, die Kantone eingeladen, sich zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme) zu äussern. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die Änderungen grundsätzlich. Im Einzelnen weisen wir auf folgende Aspekte hin:

- Zu Art. 9 BGIAA: Die vorgesehene Änderung von Art. 9 BGIAA erachten wir für die tägliche Arbeit der Vollzugsbehörden als sinnvoll und nützlich. Der Zugriff auf das ZEMIS ermöglicht der Vollzugsbehörde die Feststellung des ausländerrechtlichen Status einer verurteilten Person, damit verbunden auch die Beurteilung der Fluchtgefahr bei der Prüfung der Bewilligung von allfälligen Vollzugsöffnungen.
- Zu Art. 21a Abs. 7 AIG: Wir begrüssen die Anpassung. Denn mit der am 18. Juni 2021 beschlossenen Änderung der Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVV) ist die Zuständigkeit für die Entgegennahme eines kantonalen Antrags vom Bundesrat bereits an das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) übertragen worden. Diese Zuständigkeit wird nun auf Gesetzesebene nachvollzogen.
- Zu Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> und 2 sowie Art. 34 Abs. 1 und 2 Einleitungssatz und Bst. a–d: Nach bisher geltender Rechtslage führt die Abmeldung ins Ausland (Art. 61 Abs. 1 Bst. a AIG) oder ein sechsmonatiger Aufenthalt im Ausland (Art. 61 Abs. 2 AIG) zum Erlöschen der Bewilligung. Neu soll eine Bewilligung für einen längerfristigen Aufenthalt zusätzlich auch dann erlöschen, wenn der Lebensmittelpunkt ins Ausland verlegt wird, ohne dass gleichzeitig einer der anderen Erlöschensgründe (Abmeldung ins Ausland oder sechsmonatiger Aufenthalt im Ausland) erfüllt ist. Daher soll neu ausdrücklich festgehalten werden, dass die Erteilung und der Bestand einer

Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung den Lebensmittelpunkt in der Schweiz voraussetzen. Die explizite Nennung dieses schon bisher geltenden Kriteriums ist grundsätzlich zu begrüssen. Die Überprüfung des Lebensmittelpunktes gestaltet sich jedoch in der Praxis mitunter schwierig. Das Migrationsamt hat vermehrt Fälle von ausländischen Staatsangehörigen zu beurteilen, die in der Schweiz über einen einwohnerrechtlich gemeldeten Wohnsitz verfügen und sich gleichzeitig auch regelmässig in einem anderen Staat aufhalten. Es gilt auch zu berücksichtigen, dass sich mit dem globalisierten Arbeitsmarkt die individuellen Lebensweisen geändert haben. Eine Person verbringt nicht mehr zwingend ausschliesslich an einem einzigen Ort ihre Arbeits- oder Freizeit.

- Zu Art. 38 Abs. 2 und 3 AIG: Die Vorlage sieht die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung vor. Aus Sicht der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber und der Harmonisierung mit der Regelung von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen sowie Besitzerinnen und Besitzer von Härtefallbewilligungen ist diese Erleichterung durchaus verständlich. Der Kanton Basel-Stadt hat jedoch Vorbehalte. Die Erfahrung mit dem für Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene nicht mehr bewilligungs- sondern nur noch meldepflichtigen Wechsel hat gezeigt, dass sich diese Personenkategorien häufig in prekäre selbstständige Tätigkeiten begeben. Scheitert diese selbstständige Erwerbstätigkeit, rutschen die Betroffene direkt (wieder) in die Sozialhilfeabhängigkeit, weil sie sich als selbstständig Erwerbende nicht bei der Arbeitslosenversicherung versichern können. Der Bundesrat begründet die geplante Aufhebung der Bewilligungspflicht zwar damit, dass es sich bei Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung – im Gegensatz zu Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen – um gut qualifizierte Personen handle, die bei der Realisierung innovativer Geschäftsideen vor zusätzlichen administrativen Hürden (z.B. Nachweis des gesamtwirtschaftlichen Interesses) stehen würden. Auch würde die wirtschaftliche Integrationsmöglichkeit der Betroffenen verbessert. Diese Argumentation ist für den Kanton Basel-Stadt nicht nachvollziehbar. Denn die Erfahrung bei der Überprüfung der Gesuche für einen Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zeigt, dass es sich oftmals um Tätigkeiten handelt, die nicht per se zur branchenspezifischen Diversifikation der regionalen Wirtschaft beitragen, keine erheblichen Investitionen auslösen sowie Arbeitsplätze für Einheimische schaffen. Oftmals mangelt es an einer Fokusbranche, die Betroffenen sind der deutschen Sprache nicht mächtig und ein Bezug zum nationalen sowie regionalen Markt ist nicht erkennbar. Daraus ist zu schliessen, dass die bewilligungsfreie Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nicht unbedingt eine Verbesserung in Bezug auf eine lokale, sprachliche, kulturelle und wirtschaftliche Integration herbeiführen wird.
- Zu Art. 61 Abs. 1 Bst. abis (neu): Siehe Anmerkungen zu Art. 33 Abs. 1bis und 2 sowie Art. 34 Abs. 1 und 2 Einleitungssatz und Bst. a–d.
- Zu Art. 73a (neu) sowie Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 (neu) und Art. 76a Abs. 2 Bst. k: Neu soll eingeführt werden, dass Personen, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen und innerhalb der ihnen angesetzten Ausreisefrist nicht ausgereist sind, eine Anwesenheitspflicht auferlegt werden kann. Zwecks Weiterführung der Vollzugsbemühungen kann die Anwesenheit dieser Personen in der ihnen zugewiesenen Unterkunft für einen bestimmten Zeitraum notwendig sein, damit sie für die zuständigen Vollzugsbehörden im Hinblick auf Abklärungen zur Identität oder Staatsangehörigkeit, die Beschaffung der notwendigen Reisepapiere bzw. die Organisation der Ausreise verfügbar sind. Die Anwesenheitspflicht soll nur für eine bestimmte Zeitdauer pro Tag (maximal sechs Stunden) und für die maximale Dauer von jeweils einem Monat angeordnet werden. Bei Nichteinhaltung soll eine Ausschaffungshaft oder eine Dublin-Haft angeordnet werden können. Diesbezüglich erscheint es aus Sicht des Kantons Basel-Stadt fraglich, ob die Zuweisung in eine Unterkunft zur Identitätsabklärung oder zur Beschaffung von Reisedokumenten und zur Organisation der Ausreise nach rechtskräftiger Wegweisung sinnvoll ist. Denn um die Person (rechtskräftig) wegzuweisen, muss die Identität bereits zu diesem Zeitpunkt feststehen. Zur Feststellung der Identität oder Staatsangehörigkeit vor Erlass der Wegweisungsverfügung dient schliesslich bereits die kurzfristige Festhaltung (Art. 73 AIG). Bei-

spielhafte Anwendungsfälle und Ausführungen zum Verhältnis dieser beiden Bestimmungen wären folglich hilfreich. Zudem ist anzumerken, dass es unklar erscheint, ob die Ausschaffungs- bzw. Dublinhaft bereits bei einem Verstoss gegen die neu auferlegte Anwesenheitspflicht ausgesprochen werden kann oder ob dies erst möglich sein soll, wenn die Person durch die Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert hat. Der erläuternde Bericht und die Gesetzesvorlage weichen diesbezüglich voneinander ab (vgl. Bericht S. 15, Bemerkung zu Art. 73a AIG: «Bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht soll zudem eine Ausschaffungshaft oder eine Dublinhaft angeordnet werden können»; dagegen Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 AIG [neu]: «Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet oder eine erstinstanzliche Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66abis StGB oder Artikel 49a oder 49abis MStG ausgesprochen, so kann die zuständige Behörde die betroffene Person zur Sicherstellung des Vollzugs in Haft nehmen, wenn sie durch die Nichteinhaltung einer gestützt auf Artikel 73a auferlegten Anwesenheitspflicht den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert hat»). Falls die Ausschaffungshaft nur in Zusammenhang mit einer nicht vollzogenen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung ausgesprochen werden kann, bliebe der alleinige Verstoss gegen die neue Anwesenheitspflicht unsanktioniert, was wahrscheinlich nicht im Sinne des Gesetzgebers wäre. Dass bereits ein Verstoss gegen Zuweisungsentscheide für die Anordnung einer Ausschaffungshaft ausreicht, ergeht aus dem bereits heute geltenden Art. 75 Abs. 1 lit. b AIG (Ein- und Ausgrenzungen). Die Verhältnismässigkeit ist zwar im Einzelfall zu prüfen, dürfte jedoch aufgrund der vorgenannten Bestimmung grundsätzlich gewahrt sein. Deshalb schlagen wir vor, dass die Ausschaffungs- bzw. Dublinhaft bereits bei einem Verstoss gegen die neu auferlegte Anwesenheitspflicht ausgesprochen werden kann und nicht erst, wenn die Person durch die Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert hat.

- Zu Art. 76a Abs. 4: Die «Dublin-Renitenzhaft» soll zukünftig angeordnet werden können, wenn sich eine Person zuvor nicht in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befunden hat, entweder, weil sie sich beim Vollzug der freiwilligen Ausreise weigert, ein Transportmittel zu besteigen, oder weil sie für längere Zeit untergetaucht war. Nach der Weigerung, das Transportmittel zu besteigen, oder wenn die Person wiederauftaucht, soll sie bis zum Vollzug nur noch für maximal sechs Wochen ab Haftanordnung in Haft genommen werden können (wie bei der Dublin-Ausschaffungshaft). Eine Verlängerung der Haftdauer soll neu auch nicht mehr möglich sein. Diesbezüglich könnte in Betracht gezogen werden, ob aufgrund der nunmehr durch den EuGH-Entscheid sowie die Dublin III-VO angeglichenen und vom Bundesgericht in BGE 148 II 169 bestätigte Frist von sechs Wochen die Dublin-Renitenzhaft und die normale Dublinhaft (Art. 76a Abs. 3 Bst. c und Abs. 4 AIG) in einer Bestimmung zusammengefasst werden können.
- Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Vorlage festhält, die vorgeschlagenen Anpassungen würden auf kantonaler Ebene zu einer moderaten Senkung der administrativen Aufwände führen. Für den Kanton Basel-Stadt wird die Aufhebung der Bewilligungspflicht – wenn auch keine hohen – finanziellen Einbussen mit sich bringen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüssen  
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

  
Lukas Engelberger  
Vizepräsident

  
Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

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

*Fribourg, le 9 janvier 2024*

2024-13

### **Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par courrier du 15 décembre 2023, votre département nous a consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous en remercions.

Dans le sens des commentaires ci-dessous, nous pouvons soutenir ce projet, à l'exception du nouvel article 73a.

#### Mention de la présence du centre d'intérêts en Suisse

En particulier, l'introduction explicite de la présence du « centre d'intérêts en Suisse » (nouvel art. 33 al. 1bis et modifications subséquentes) en tant que condition des autorisations de séjour et d'établissement, rétablira une cohérence avec les principes fondamentaux de la domiciliation civile. Cette modification n'aura toutefois que peu d'impact dans la pratique, le système actuel – et maintenu – de l'extinction des autorisations à la suite d'un départ de Suisse et après un délai défini par la loi étant davantage facile à mettre en œuvre.

#### Suppression de l'autorisation du passage à une activité indépendante

S'agissant de la modification de l'art. 38 al. 2 à 4, nous saluons la suppression du processus d'autorisation relatif au passage d'une activité salariée à une activité indépendante pour les travailleurs qualifiés en provenance d'Etats tiers. Si elle est susceptible de générer des situations économiques peu viables sur le moyen ou long terme, elle aura le mérite pour la procédure actuelle correspondante de décharger le service cantonal. Ces situations sont cependant très rares. L'effet de la modification sera marginal.

#### Transmission des données médicales

La modification de l'art. 71b relatif à la transmission de données médicales aux fins d'évaluation de l'aptitude au transport est pour nous la plus fondamentale du projet. Une exécution effective des renvois est la garante de la crédibilité de la politique migratoire de la Suisse. Or, l'exécution des renvois se heurte actuellement pratiquement systématiquement à des obstacles d'ordre médical. Parmi ceux-ci figure en particulier la réticence des praticiens à communiquer, avec pour corollaire le blocage des renvois. C'est pourquoi l'amélioration du cadre légal de la transmission des données

médicales nécessaires à l'évaluation de la capacité à voyager, dans le sens de la prise en compte des préoccupations de la FMH, constitue une démarche salubre. Il faut, comme proposé, que la loi fédérale exprime sans ambiguïté que la communication de ces données s'effectue de médecin à médecin et ne peut pas constituer une violation du secret médical pénalement répréhensible.

### Introduction de l'obligation de présence

Nous nous opposons fermement au nouvel article 73a relatif à l'obligation de présence et aux modifications subséquentes. D'abord, l'introduction de la possibilité légale d'imposer une obligation de présence dans les structures cantonales d'hébergement en tant que mesure moins incisive que la détention administrative n'apportera aucune plus-value praticable par rapport aux mesures moins coercitives déjà existantes, telles que le dépôt de sûretés ou l'obligation de s'annoncer.

Ensuite, elle affaiblira inutilement l'efficacité et la légitimité de la détention administrative. L'application de l'obligation de présence sera en effet réclamée par les personnes visées par une mesure de détention administrative ou examinée d'office par les tribunaux, alors même que l'obligation de présence ne sert justement pas le but de la mesure de contrainte, qui réside dans l'empêchement pour la personne concernée de disparaître et de se soustraire à son renvoi. L'obligation de présence est une mesure qui ne permet absolument pas d'assurer la présence de la personne concernée lorsque cela sera nécessaire, notamment en vue d'une comparution devant l'autorité consulaire afin d'établir la nationalité ou pour permettre la délivrance de papiers, ou pour un transfert accompagné par la Police cantonale en vue de prendre un vol au départ de Suisse.

Ces démarches nécessitent à elles seules un immense travail de préparation, notamment de la Police cantonale, qui se révélera inutile au gré des disparitions prévisibles des personnes concernées. Dès la notification d'une telle obligation de présence, qui doit être limitée dans le temps, les personnes concernées qui entendent justement se soustraire à leur renvoi sauront qu'elles vont faire l'objet sous peu d'une mesure d'éloignement et disparaîtront. Imaginer le contraire relève de la naïveté ou de la méconnaissance de la réalité des situations de soustraction à l'obligation de départ. L'organisation d'un renvoi par la contrainte présuppose la mise à disposition à coup sûr des personnes concernées.

Il convient dans ce contexte de rappeler qu'il est déjà systématiquement tenu compte des situations, typiquement de famille, pour lesquelles la mise en œuvre d'un renvoi forcé n'implique pas une mesure préalable de détention administrative. Sans qu'il ne soit nécessaire de notifier une obligation de présence, ces personnes sont prises en charge le jour du départ par la Police cantonale.

Comme l'avait déjà annoncé il y a plus d'une année le Conseil fédéral dans son communiqué du 16 décembre 2022, l'objectif poursuivi vise à réduire les coûts de la détention administrative, pour lesquels les cantons sont en partie indemnisés par la Confédération. Dans une intention d'économie de la Confédération et sous couvert de l'introduction d'une mesure moins incisive, l'opération va en fait favoriser les disparitions au détriment de l'ordre et de la sécurité publique et charger les cantons d'un travail contreproductif.

Nous réitérons donc notre ferme opposition à l'introduction de cet article 73a.

Nous vous remercions une nouvelle fois de nous avoir consultés et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Jean-Pierre Siggen, Président



Jean-Pierre Siggen  
10.01.2024

Signature électronique qualifiée · Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat



Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée · Droit suisse

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Copie**

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle, la Police cantonale et le Service de la population et des migrants ;  
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle ;  
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 27 mars 2024

**Le Conseil d'Etat**

1407-2024

Département fédéral de justice et police  
Monsieur Beat Jans  
Conseiller fédéral  
Secrétariat général DFJP  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

**Concerne : modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 15 décembre 2023, par lequel vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge, et il vous en remercie.

Le Conseil d'Etat vous prie donc de trouver, en annexe, sa prise de position.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à nos remarques, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

  
Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :

  
Antonio Hodgers

Annexe mentionnée

Copie à (format Word et pdf) : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

**Consultation fédérale relative à la modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

**Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève**

---

**1. Passage d'une activité salariée à une activité indépendante**

Le Conseil d'Etat souhaite relever que l'assouplissement des règles concernant le passage d'une activité salariée à une activité indépendante, en lien avec l'argument avancé selon lequel un salarié qui crée sa propre entreprise génère une saine concurrence et a un impact positif sur l'innovation économique, mériterait d'être nuancé. L'expérience des autorités du marché du travail à Genève montre, en effet, que les personnes concernées peuvent poursuivre, depuis leur domicile et sans engager de personnel, l'activité déployée précédemment au sein d'une structure qui, elle, peut présenter un intérêt économique important (par exemple une multinationale). Ainsi, une personne engagée comme conseil juridique dans une société importante va se mettre à son compte et maintenir une activité limitée qui lui assure des moyens de vie suffisants (sans nécessairement déployer des activités innovantes). Cette activité indépendante ne revêtira pas le même intérêt qui avait pu être retenu précédemment pour la société qui l'avait engagée et fait venir en Suisse.

Le Conseil d'Etat relève en revanche que la prise d'activité indépendante devrait être libéralisée après un certain écoulement du temps.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat accueille positivement le fait que le projet prévoit que l'autorisation de séjour peut être assortie de la condition que la personne concernée ne change pas d'activité lucrative pendant une durée déterminée (art. 38, al. 2 in fine, AP-LEI). Cette mesure permettra d'empêcher d'éventuels abus ou de vérifier certaines conditions, pendant ladite durée. Une telle mention explicite dans la loi semble pertinente et nécessaire dans la mesure où, en pratique, les autorités compétentes en matière de marché du travail à Genève limitent déjà, dans certaines situations d'espèce, leurs autorisations à une durée précise. La durée de cinq ans avancée dans le rapport explicatif devra toutefois bien correspondre à une durée maximale et non à une durée incompressible, faute de quoi cela reviendrait à allonger de deux ans la durée permettant de bénéficier de la mobilité professionnelle, avec pour risque un effet concret contraire à celui espéré sur le plan économique, s'agissant de l'attractivité. L'augmentation de cette durée à cinq ans aura en outre un impact sur l'octroi potentiel de l'autorisation d'établissement des travailleuses et travailleurs concernés, dans la mesure où le titre de séjour obtenu ne pourrait pas être considéré comme "durable" pendant à tout le moins cinq ans, si bien que les délais d'obtention d'une autorisation d'établissement se verraient prolongés dans certains cas. Un tel scénario aurait donc, dans ces situations, un effet contraire au but visé, soit la diminution des obstacles administratifs, sachant que la ou le titulaire d'une autorisation d'établissement a le droit d'exercer une activité salariée ou indépendante dans toute la Suisse sans nécessité d'une autorisation (ni annonce) supplémentaire.

Le Conseil d'Etat apprécie néanmoins les clarifications concernant les restrictions à la mobilité professionnelle et la caducité automatique des restrictions après cinq ans.

## **2. Centre des intérêts de la personne concernée lors de l'octroi de l'autorisation**

Le Conseil d'Etat estime que cette mesure permet efficacement de combler les lacunes encore existantes en lien avec le régime de la LEI. De plus, dans la mesure où le Tribunal fédéral a toujours indiqué que l'examen du centre des intérêts en tant que condition d'octroi de l'autorisation ne pouvait être dissocié des motifs légaux d'extinction réglés de manière exhaustive dans la LEI, cette proposition est non seulement pertinente, mais également nécessaire. Il paraît ainsi opportun que cette obligation soit expressément mentionnée dans la loi, et qu'elle ne ressorte pas uniquement de l'ordonnance, et s'agissant des dossiers de la compétence du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) dans le cadre de la procédure d'approbation, comme c'est le cas actuellement (cf. art. 86, al. 2, let. c, ch. 1, OASA). Les décisions de refus d'octroi ou de renouvellement des autorisations et de leur extinction ne pourront que s'en trouver renforcées, étant précisé qu'en pratique, les difficultés relatives à la détermination du déplacement du centre des intérêts de la personne à l'étranger, laquelle s'effectue selon la maxime inquisitoire, resteront identiques.

De manière plus globale, le Conseil d'Etat relève également que l'AP-LEI prévoit une modification de forme tout à fait adéquate de l'art. 67, al. 1, LEI, relatif aux interdictions d'entrée, dans la mesure où de telles mesures peuvent être prises dans des situations dans lesquelles aucune décision de renvoi n'est rendue, par exemple pour une personne au bénéfice d'une autorisation de travail frontalière ou sous procédure d'annonce.

## **3. Extension du devoir de prise en charge et publication des décisions prises à l'encontre des entreprises de transport aérien**

Le Conseil d'Etat salue cette initiative qui tend à une meilleure transparence.

## **4. Obligation de présence dans les structures d'hébergement cantonales**

Conçu comme une mesure supplémentaire mise à la disposition des autorités cantonales pour (essayer de) garantir la présence d'une personne non collaborante, pour une audition ou un renvoi, ce nouvel instrument peut constituer une alternative adéquate à la détention administrative dans certaines situations. Le Conseil d'Etat relève cependant que son principal défaut est que la personne non collaborante concernée est ainsi implicitement prévenue que son audition ou l'exécution de son renvoi est imminent, accroissant ainsi le risque de soustraction sans toutefois pouvoir le prévenir, dans la mesure où la personne n'est pas physiquement empêchée de quitter son logement. Cet écueil est d'autant plus concret si, comme dans le projet soumis à consultation, la durée maximale de cette mesure est brève, et permet ainsi à la personne concernée d'identifier aisément une courte période durant laquelle l'exécution du renvoi va intervenir, pour s'y soustraire, par exemple par une hospitalisation volontaire.

Le Conseil d'Etat est d'avis que pour réduire ce risque, il conviendrait de pouvoir ordonner cette mesure pour une durée bien plus longue, par exemple six mois. A l'inverse, il n'apparaît pas nécessaire d'ordonner une durée de présence quotidienne aussi longue que proposée, soit six heures, une durée quotidienne de présence dans le logement de deux ou trois heures par jour étant largement suffisante pour remplir l'objectif poursuivi.

Le Conseil d'Etat craint qu'en l'état, si la durée de l'obligation n'est pas étendue dans la loi, les autorités cantonales puissent préférer ne pas recourir à ce nouvel instrument, dans le but de préserver la confidentialité de la date d'exécution du renvoi.

Enfin, le Conseil d'Etat redoute des difficultés pratiques de coordination entre la procédure de

contrôle de la légalité d'une détention administrative fondée sur la violation de l'obligation de présence (art. 76, al. 1, let. b ch. 6 ou art. 76a al. 2 let. k AP-LEI) et la procédure de recours par hypothèse pendante contre ladite obligation (art. 73a al. 4 AP-LEI). Le Conseil d'Etat est ainsi d'avis que le législateur devrait clarifier la manière dont les deux procédures devront le cas échéant se coordonner.

#### **5. Évaluation de l'aptitude au transport (art. 71b AP-LEI)**

Le Conseil d'Etat salue la précision qu'apporte la modification en vertu de laquelle la transmission des données médicales nécessaires à l'évaluation de l'aptitude au transport ne constituera pas une violation du secret médical, dans la mesure où cette question était très controversée au sein du corps médical.

Le Conseil d'Etat s'interroge toutefois sur la formulation utilisée tant dans le texte de loi que dans le rapport explicatif, et ainsi sur la portée de la demande de transmission des données par les différentes autorités visées à l'al. 2 de l'art. 71b AP-LEI, et sur la réception desdites données. En substance, l'actuel art. 71b al.1 LEI permet aux autorités énumérées tant de faire une demande de transmission de données médicales sensibles que de les recevoir. Or, si le rapport explicatif précise que le contenu de cet alinéa se retrouvera dans le nouvel al. 2 et que ses let. a et b correspondent à la réglementation en vigueur, l'implication de la nouvelle formulation semble autre. La lecture de cette disposition laisse en effet penser que la transmission ne peut être effectuée qu'entre les médecins traitants et les médecins mandatés par le SEM, à l'exclusion des autorités précitées, tandis que ces dernières ne pourraient que demander la transmission des données, sans toutefois les recevoir directement et sans passer par un médecin mandaté par le SEM au sens de l'al. 1.

Or, si le transit des données médicales entre médecins exclusivement peut être envisagé comme positive du point de vue de la protection des données sensibles, il a néanmoins pour corollaire que les autorités cantonales ne seront désormais plus informées des problèmes de santé des personnes dont elles sont chargées d'exécuter le renvoi ou l'expulsion, mais uniquement des éventuelles mesures d'accompagnement qui auront été ordonnées par les médecins mandatés par le SEM. Il s'agirait là d'un véritable changement de paradigme avec de nombreuses incidences pratiques. Pour les autorités cantonales, certaines informations d'ordre médical sont pourtant importantes et peuvent être cruciales pour déterminer la manière dont il convient d'exécuter un renvoi ou une expulsion. A titre d'exemple, si la police doit exécuter le renvoi d'une personne auto-agressive ou d'une famille dont le père a déclaré à son psychiatre qu'il s'en prendrait à sa femme et ses enfants en cas d'exécution du renvoi, elle doit en avoir connaissance avant d'intervenir, et planifier l'interpellation en conséquence. Il appartiendra désormais aux médecins mandatés par le SEM de communiquer aux autorités cantonales les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission, ce qui pourrait s'avérer être source de perte d'informations utiles aux autorités cantonales. En outre, la mise en œuvre de ce nouveau cadre légal se traduirait par une délégation de certaines tâches administratives aux médecins, ce qui aura inévitablement pour conséquence de faire gonfler les coûts et de mettre sous pression les services médicaux, en particulier les médecins mandatés par le SEM. Enfin, la limitation du cercle de médecins concernés, passant des "professionnels de la santé" actuellement aux "médecins traitants" dans l'AP-LEI, risque en pratique de soulever des enjeux pour les personnes n'ayant pas de médecin traitant.

#### **6. Extension des droits d'accès SYMIC et eRetour**

Le Conseil d'Etat considère fondamental que les différentes autorités énumérées puissent avoir un accès sans restriction à SYMIC ainsi qu'à eRetour. Il souligne toutefois la nécessité qu'un tel accès soit également octroyé aux instances judiciaires cantonales statuant sur les recours en matière d'exécution des renvois et expulsions.

**Regierungsrat**  
Rathaus  
8750 Glarus

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
3003 Bern

Glarus, 26. März 2024  
Unsere Ref: 2023-350

**Vernehmlassung i. S. Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)**

Hochgeachteter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür danken wir und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

**Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit**

Um eine Bewilligung für die Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu erhalten, sind in der Schweiz insbesondere die Anforderungen an das zu erfüllende gesamtwirtschaftliche Interesse als hoch einzuschätzen. Bei einem Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit eines Drittstaatsangehörigen kommen auch in anderen Ländern (z.B. Österreich und Deutschland) Kriterien in Bezug auf einen positiven Einfluss auf die Wirtschaft zur Anwendung. Die Fristen und Bedingungen für eine bewilligungsfreie selbstständige Erwerbstätigkeit sind dabei allerdings auch europäisch recht unterschiedlich. Durch den bewilligungsfreien Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit soll nun für Personen, die bereits im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind, die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erleichtert und dadurch die wirtschaftliche Innovation gefördert werden.

Es wird vorgeschlagen, zusätzlich zum bestehenden Recht auf den Stellenwechsel auch 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 des erläuternden Berichts zu Art. 38 Abs. 2–4 VE-AIG).

Die Risiken, welche der Arbeitsmarkt bei Firmengründungen durch weniger gut qualifizierte Personen in weniger wirtschaftsstarken Sektoren in sich birgt, sind zumindest aus der Sicht des Kantons Glarus aufgrund der wirtschaftlichen Strukturen nicht zu unterschätzen. In der Praxis der letzten 15 Jahre ist zumindest kein Fall bekannt, bei dem die bisherige Bewilli-

gungspflicht ein Hindernis gewesen wäre. Demgegenüber gibt es doch einige Fälle zu verzeichnen, bei denen die selbstständige Erwerbstätigkeit nicht nachhaltig war und diese daher scheiterte. Insbesondere die gesetzlichen Erleichterungen für Personen im Asylbereich für eine selbstständige Erwerbstätigkeit (Meldepflicht anstelle Bewilligungspflicht) hat hauptsächlich dazu geführt, dass nicht wirtschaftlich relevante Betriebe (u.a. Barbershops, Imbissbuden etc.) im Kanton gegründet wurden. Inwieweit diese Entwicklung nachhaltig ist, darf sowohl unter dem wirtschaftlichen als auch unter dem integrativen Blickwinkel als kritisch betrachtet werden. Die vorgeschlagene gesetzliche Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verknüpfen, dass für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf, erachtet der Kanton Glarus weder als praxistauglich noch als griffig genug, um eine Umgehung der Zulassungsvoraussetzungen verhindern zu können. Die geplante Änderung von Art. 38 Abs. 2-4 AIG wird daher seitens des Kantons Glarus abgelehnt.

### **Lebensmittelpunkt bei der Bewilligungserteilung**

Die gesetzliche Verankerung der Voraussetzung des Lebensmittelpunktes in der Schweiz wird begrüsst. Für die Praxis ist aber vor allem Art. 61 Abs. 1 lit. a bis VE-AIG wichtig, wonach die Bewilligung nicht "erst" nach sechsmonatiger Landesabwesenheit (Art. 61 Abs. 2 AIG), sondern bereits bei der Verlegung des Lebensmittelpunktes ins Ausland erlischt. Dies schafft die lange gewünschte Klarheit.

Der Hinweis im erläuternden Bericht (S. 8), dass Art. 61 Abs. 1 lit. a bis VE-AIG (immerhin) unter Berücksichtigung von Art. 5 Anhang I FZA auch auf EU/EFTA-Staatsangehörige anwendbar sei, bedeutet in der Praxis faktisch, dass Art. 61 Abs. 1 lit. a bis VE-AIG *nicht* auf EU/EFTA-Staatsangehörige anwendbar sein wird, da die Schwelle von Art. 5 Anhang I FZA nur sehr selten überschritten wird und in diesen Fällen der Lebensmittelpunkt kaum der relevante Anknüpfungspunkt für die Entfernung- bzw. Fernhaltungsmassnahme sein wird.

### **Verwaltungssanktionen bei Luftverkehrsunternehmen**

Luftverkehrsunternehmen sind nach geltendem Recht im Rahmen ihrer Betreuungspflicht angehalten, 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 (Art. 93 Abs. 2 Bst. a AIG). Diese Betreuungspflicht der Luftverkehrsunternehmen gilt jedoch nicht für Passagierinnen und Passagiere, denen die Weiterreise durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen verweigert wird. Es handelt sich dabei um Personen, die lediglich durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen reisen wollen, ohne in den Schengen-Raum einzureisen (z. B. bei einem Flug London–Zürich–Johannesburg). Mit dem vorgeschlagenen Art. 93 Abs. 1 VE-AIG soll diese Lücke bei der Betreuungspflicht geschlossen werden (siehe Ziff. 4 zu Art. 93 Abs. 1 VE-AIG), was seitens des Kantons Glarus begrüsst wird.

### **Anpassung der Verpflichtungen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs und der Zwangsmassnahmen**

Die Anordnung einer Anwesenheitspflicht dient der Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung. Die von einer solchen Massnahme betroffene Person ist ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen und innerhalb der ihr angesetzten Ausreisefrist nicht ausgewandert. Ihre Anwesenheit in der ihr zugewiesenen Unterkunft für einen bestimmten Zeitraum ist notwendig, damit sie für die zuständigen Vollzugsbehörden im Hinblick auf Abklärungen zur Identität oder Staatsangehörigkeit, die Beschaffung der notwendigen Reisepapiere bzw. die Organisation der Ausreise verfügbar ist.

Zunächst gilt es darauf hinzuweisen, dass die Kontrolle dieser Anwesenheitspflicht in der Praxis für die zuständigen Behörden kaum durchführbar sein wird, sodass sich der Nutzen

für den Vollzug in engen Grenzen halten wird. Zudem sind die Formulierungen zu wenig präzise, so geht zum Beispiel nicht klar hervor, ob derselbe Grund (z.B. Abklärungen zur Identität) die Anordnung mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigen kann und wenn ja, ob jede angeordnete Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann. Die Einschränkung der Dauer der Massnahme auf «bis zu» 6 Stunden täglich bzw. «während längstens» einem Monat würde ausserdem die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme bedeutend erschweren. Unter diesem Blickwinkel betrachtet, lehnt der Kanton Glarus die vorgesehene Anpassung ab.

### **Zugriffsrechte auf Informationssysteme**

Für die Erfüllung der Aufgaben des Justizvollzugs besteht in allen Kantonen eine zuständige Behörde, in der Regel ein Amt für Justizvollzug. Diese kantonalen Justizvollzugsbehörden benötigen für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auch migrationsrechtliche Daten aus dem ZEMIS. Darunter fallen beispielsweise der Vollzug von Urteilen und deren Auflagen, Vollzugslockerung, Überstellungen oder die Fallführung im Zusammenhang mit der Bewährungshilfe, mit der Sozialberatung im Gefängnis und mit der Benachrichtigung von Behörden über die Inhaftierung.

Der Kanton Glarus begrüsst diese erweiterten Zugriffsrechte auf die Informationssysteme ZEMIS und eRetour. Insbesondere die Erweiterung der Zugriffsrechte der Justizvollzugsbehörden erscheint als zielführend, damit diese ihre gesetzliche Aufgabe erfüllen können.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

**Für den Regierungsrat**

  
Benjamin Mühlemann  
Landammann

  
Arpad Baranyi  
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version): [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)



Sitzung vom

12. März 2024

Mitgeteilt den

14. März 2024

Protokoll Nr.

204/2024

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Auch per Mail zustellen als PDF und Word-Dokument:

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

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 lassen Sie uns die oben erwähnte Vorlage zur Stellungnahme zukommen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

**1. Allgemeine Bemerkungen**

Die uns zugesandte Dokumentation haben wir geprüft. Die Regierung begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere die vorgesehene Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit (Wegfall der Bewilligungspflicht) und die Regelung, wonach der Grundsatz des Lebensmittelpunkts in der Schweiz wieder eindeutig anwendbar sein soll.

## **2. Bemerkungen zu Art. 71b AIG - Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit**

Die vorgeschlagene Änderung in Art. 71b AIG führt zu einer Verschlechterung der momentanen Situation. Die Behörde, die den Wegweisungsvollzug umsetzen muss, soll zwingend auch über medizinische Daten, insbesondere über die medizinische Beurteilung der Transportfähigkeit, ausdrücklich und lückenlos informiert sein. Andernfalls fehlen im komplexen Bereich des Wegweisungsvollzugs wesentliche Elemente. Die zuständige Vollzugsbehörde hat auch die Aufgabe den Transport zu organisieren. Wenn sie in diesem Zusammenhang über bestimmte Umstände keine Kenntnis hat, kann dies dazu führen, dass Missverständnisse entstehen, die rückzuführenden Personen nicht optimal behandelt werden oder den Begleitpersonen wesentliche Elemente für ein sachgerechtes Handeln fehlen. Es ist deshalb unabdingbar, dass die Behörden über die medizinischen Belange vollumfänglich Kenntnis haben.

**Antrag:** Art. 71b AIG sollte daher lauten:

*<sup>1</sup>Die behandelnden Ärztinnen oder Ärzte geben die für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen medizinischen Daten von Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid über die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a<sup>bis</sup> StGB oder Artikel 49a oder 49a<sup>bis</sup> MSTG an die Ärztinnen und Ärzte weiter, die im Auftrag des SEM die medizinische Überwachung beim Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung im Zeitpunkt der Ausreise wahrnehmen. Die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten stellt keine Verletzung der ärztlichen Schweigepflicht dar (Art. 321 Abs. 1 StGB).*

*<sup>2</sup>Die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten **für die Beurteilung der Transportfähigkeit** erfolgt auf Anfrage:*

*a. der für die Weg- oder Ausweisung zuständigen kantonalen Behörden;*

*b. [...]*

*c. [...]*

*<sup>3</sup> [...].*

Abschliessend danken wir Ihnen für die Berücksichtigung unseres Anliegens und die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Der Kanzleidirektor:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Parolini', written over a faint circular stamp.

Dr. Jon Domenic Parolini

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'D. Spadin', written over a faint circular stamp.

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Département fédéral de justice et police (DFJP)  
A l'att. de Monsieur le Conseiller fédéral  
Beat Jans  
Palais fédéral Ouest  
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

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

Delémont, le 26 mars 2024

**Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura a bien reçu votre courrier du 15 décembre 2023 par lequel vous sollicitez son avis sur l'objet cité en titre, dans le cadre de la procédure de consultation.

Après avoir pris connaissance de l'ensemble des documents transmis, le Gouvernement a l'avantage de vous faire part des considérations qui suivent.

Selon la réglementation actuelle, les ressortissants d'Etats tiers qui possèdent un permis de séjour doivent demander une autorisation pour passer d'une activité lucrative salariée à une activité lucrative indépendante. Le projet prévoit la suppression de ladite autorisation. Avec le Conseil fédéral, le Gouvernement considère que la simplification prévue par le projet permettra de réduire les obstacles administratifs et d'augmenter les possibilités d'installation en Suisse sur la durée des travailleurs qualifiés d'Etats tiers. Aussi, dans la pesée des intérêts en présence, entre d'une part les risques d'un éventuel abus lors du passage à une activité indépendante et d'autre part l'intérêt à faciliter la création d'entreprises sur sol helvétique, ce dernier doit l'emporter.

L'octroi et/ou la prolongation d'une autorisation de séjour en vertu de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) supposent que le centre des intérêts se situe effectivement en Suisse. Cette condition est en l'état inscrite dans une ordonnance. Le projet prévoit de mentionner expressément dans la loi que le centre des intérêts d'une personne doit se trouver en Suisse pour qu'elle puisse obtenir et/ou faire prolonger son autorisation de séjour ou d'établissement.

Selon le Gouvernement, la volonté d'inscrire cette exigence dans une loi formelle permettra d'assurer la sécurité du droit.

Le projet présente par ailleurs deux modifications relatives à l'exécution des renvois et des mesures de contrainte. Premièrement, il est prévu que les autorités chargées de l'exécution des renvois disposent de la possibilité d'ordonner une obligation de présence dans un logement assigné pour une durée maximale d'un mois. Si, en son principe, la Gouvernement salue l'élargissement de l'éventail des mesures de contrainte par la création d'une nouvelle mesure moins coercitive, il doute néanmoins de son utilité concrète dans le sens où elle paraît trop courte. En effet, pour constituer une réelle alternative à la détention administrative dont la durée ordinaire peut aller jusqu'à six mois, il conviendrait que la durée de l'obligation de présence soit au moins équivalente. Il est rappelé que la finalité de toute mesure de contrainte est d'assurer l'exécution du renvoi, ce qui semble plus difficile avec une alternative d'une durée moindre. Il est par ailleurs relevé les difficultés inhérentes au contrôle du respect de l'obligation de présence ainsi que la charge de travail et les coûts liés pour les entités chargées de l'exécution et de l'hébergement. Pour le surplus, le Gouvernement adhère pleinement à la deuxième modification concernant les mesures de contrainte consistant à transcrire dans la loi la jurisprudence du Tribunal fédéral relative aux exigences du règlement Dublin III en termes de durée maximale de la détention Dublin.

Enfin, le Gouvernement trouve opportun de créer une base légale pour que les autorités cantonales d'exécution des peines et des mesures puissent accéder aux données sensibles du système d'information central sur la migration (SYMIC). Cela permettra un gain d'efficacité dans l'accomplissement des tâches légales des autorités concernées dans la mesure où les autorités d'exécution des peines seront moins dépendantes des autorités migratoires en disposant elles-mêmes d'un accès aux données sensibles.

Les autorités cantonales n'étant pas compétentes pour prononcer des sanctions administratives à l'encontre des entreprises de transports aérien, il est renoncé à se prononcer sur la modification légale y relative.

Par ailleurs, les autres modifications d'ordre purement formel et rédactionnel de la LEI n'appellent pas d'autres remarques particulières.

En vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Rosalie Beuret Siess  
Présidente



  
Jean-Baptiste Maître  
Chancelier d'État

**Justiz- und Sicherheitsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 59 17  
jsdds@lu.ch  
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJPD

per E-Mail  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Luzern, 27. Februar 2024

Protokoll-Nr.: 190

**Änderung Ausländer- und Integrationsgesetz AIG (Erleichterung selbstständige Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung Lebensmittelpunkt und Zugriffe auf Informationssysteme)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Gelegenheit, im Rahmen des oben genannten Vernehmlassungsverfahrens Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates erlauben wir uns folgende Bemerkungen:

**1. Allgemeine Bemerkungen**

Wir begrüssen grundsätzlich die vorgeschlagenen Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes. Aus Sicht des Datenschutzes begrüssen wir, dass sich die Vorlage aktiv mit dem Datenschutz auseinandergesetzt hat, so insbesondere bezüglich des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit (Beschränkung des Zugriffs auf Daten, die für die Erfüllung der betreffenden Aufgaben erforderlich sind) sowie des Zwecks der Datenbearbeitungen und dass die erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Datenbearbeitungen geschaffen werden.

**2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**

*Zu Artikel 33 Absatz 1<sup>bis</sup> und Art. 34 Abs. 1 Bst. d VE-AIG*

Diese Änderungen sehen vor, dass bei der Erteilung oder Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung der Lebensmittelpunkt der Person in der Schweiz sein muss. Die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes ist nachvollziehbar und wird befürwortet. Die Regelung war bisher nicht ausdrücklich im Gesetz enthalten, wurde aber in den Weisungen und auch in der Rechtsprechung des Bundesgerichts aus dem Kontext interpretiert. Die neue Bestimmung schafft somit Klarheit, was der Vereinheitlichung der gesamtschweizerischen Praxis dient.

### *Zu Artikel 38 Absatz 2 VE-AIG*

Wir begrüssen die vorgeschlagene Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind. Wir teilen insbesondere die Einschätzung des Bundesrats, wonach das gesamtwirtschaftliche Interesse an einem innovativen Wirtschaftsstandort Schweiz höher zu gewichten ist als die mit der Aufhebung verbundenen arbeitsmarktlichen Risiken. Die volle berufliche Mobilität von Beginn an dient einerseits der Förderung der wirtschaftlichen Innovation, andererseits wird dadurch die Bleibeperspektive von qualifizierten Fachkräften und die Möglichkeit für ihre berufliche Integration erhöht. Zudem werden administrative Hürden abgebaut. Wir begrüssen auch, dass im Gesetz ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen werden soll, eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verknüpfen, dass für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf.

### *Zu Artikel 71b VE-AIG*

Diese vorgeschlagene Änderung führt zu einer Verschlechterung der momentanen Situation. Die Behörde, welche den Wegweisungsvollzug umsetzt, soll und muss auch über medizinische Daten, insbesondere über die medizinische Beurteilung der Transportfähigkeit, ausdrücklich informiert sein. Schliesslich hat die Behörde die Aufgabe, den Transport und allfällig benötigte Medikamente, teils auch für die erste Zeit im Heimatland, zu organisieren. Wenn die zuständige Behörde über bestimmte Umstände nicht Bescheid weiss, kann dies dazu führen, dass Missverständnisse entstehen und die betroffenen Personen nicht optimal behandelt werden. Es ist daher notwendig, dass auch die für den Wegweisungsvollzug zuständigen Behörden über die medizinischen Daten vollumfänglich Bescheid wissen. Die vorgeschlagene Bestimmung ist entsprechend anzupassen.

### *Zu Artikel 73a 2 VE-AIG*

Die Einführung einer Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft für Personen, die nach einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung nicht innerhalb einer angesetzten Ausreisefrist ausgereist sind, soll den zuständigen Behörden ermöglichen, vollzugsvorbereitende Handlungen vorzunehmen. Wir begrüssen die vorgeschlagene Änderung, auch wenn sie voraussichtlich zu einem erhöhten administrativen Aufwand führen wird, der zusätzliches Personal für Überwachung, Dokumentation und Berichterstattung erfordert.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Ylfete Fanaj  
Regierungsrätin



## LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

### **Envoi par courrier électronique (Word et PDF)**

Département fédéral de justice et police  
(DFJP)  
Palais fédéral  
3003 Berne

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

### **Modification de de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

Monsieur le conseiller fédéral,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Les modifications proposées n'apportent aucune objection de la part du Canton de Neuchâtel.

Tous les différents éléments paraissent appropriés et légitimes et n'appellent pas de commentaires particuliers.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de recevoir, Monsieur le conseiller fédéral, l'expression de notre plus haute considération.

Neuchâtel, le 20 mars 2024



Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUD

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

NE



CH-6061 Sarnen, Postfach, Staatskanzlei

Eidgenössisches Justiz- und Polizeide-  
partement EJPD  
3003 Bern

Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen:  
Unser Zeichen: pr

Sarnen, 19. März 2024

## **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes - Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 haben Sie uns die geplante Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG; SR 142.20]) betreffend Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme zur Vernehmlassung zugestellt und eine Vernehmlassungsfrist bis am 29. März 2024 gewährt. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Mit den geplanten Gesetzesänderungen wird den Entwicklungen im Migrationsbereich Rechnung getragen. Insgesamt begrüsst der Kanton Obwalden diese Änderungen, regt aber in einzelnen Punkten noch zu klärenden Präzisierungen an:

### *Zur Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit:*

Die Aufhebung der Bewilligungspflicht zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit wird begrüsst. Zudem wird auch die Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verknüpfen, wonach für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf, als sinnvolle Vorkehrung erachtet, um allfällige Missbräuche zu verhindern. Für den Vollzug ist es zudem wichtig, dass im Falle der Aufhebung der Bewilligungspflicht eine Meldepflicht der ausländischen Person gegenüber den Migrationsbehörden vorgesehen wird, namentlich, dass der Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit den Migrationsbehörden gemeldet werden muss. Da die Eintragungen im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) den Tatsachen entsprechen und die aktuellen Verhältnisse wiedergeben müssen, sind die Migrationsämter auf entsprechende Informationen angewiesen. Mit dem Wegfall der Bewilligungspflicht werden die

Migrationsämter ohne entsprechende Meldepflicht diese systemrelevanten Informationen künftig nicht mehr erhalten und folglich auch keine zeitnahen Mutationen im ZEMIS vornehmen können.

*Zur Anordnung der Anwesenheitspflicht*

Die Anordnung der Anwesenheitspflicht in eine zugewiesene Unterkunft wird als sinnvolle, verhältnismässige und für den Vollzug hilfreiche Massnahme erachtet. Festzuhalten ist jedoch, dass aus der Formulierung nicht klar hervor geht, ob derselbe Grund (z. B. Abklärungen zur Identität) die Anordnungen mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigen kann und wenn ja, ob jede angeordnete Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann. Diesbezüglich wäre eine Präzisierung notwendig. Zudem wäre es zu begrüssen, wenn die betroffene Person nicht nur in Haft genommen werden kann, wenn sie durch die Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert hat, sondern auch dann, wenn sie dadurch andere für den Vollzug notwendige Massnahmen (z. B. Abklärungen zur Identität oder Beschaffung von Reisedokumenten) vereitelt hat.

*Zur medizinischen Beurteilung der Transportfähigkeit*

Gegen eine ausschliessliche Zuständigkeit von Ärztinnen und Ärzten für die Beurteilung der Transportfähigkeit von Personen, deren Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung vollzogen werden soll, ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Aus prozessökonomischen Gründen wäre es für den Vollzug jedoch zu begrüssen, dass die zuständigen Behörden die Möglichkeiten erhalten, bereits vorhandene und aktuelle Arztberichte den für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärztinnen und Ärzten zukommen zu lassen, um einen unnötigen Mehraufwand und administrativen Leerlauf zu vermeiden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats



Josef Hess  
Landammann



Stefan Keiser  
Landschreiber-Stellvertreter



Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen  
Regierungsgebäude  
9001 St.Gallen  
T +41 58 229 89 42  
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 25. März 2024

## **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes; Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement uns zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Die Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (SR 142.20; abgekürzt AIG) werden grundsätzlich sehr begrüsst. Dennoch möchten wir auf folgende Punkte hinweisen:

- Anwesenheitspflicht nach Art. 73a AIG  
Es erscheint unklar, ob mehrere Anwesenheitspflichten angeordnet und damit die Maximaldauer von einem Monat überschritten werden kann. Diesbezüglich sind Konkretisierungen wünschenswert. In Bezug auf die gewählten Formulierungen «bis zu sechs Stunden täglich» und «während längstens einem Monat» ist zudem mit Schwierigkeiten bei der Verhältnismässigkeitsprüfung zu rechnen. Ausserdem ist davon auszugehen, dass sich die Kontrolle der Anwesenheitspflicht für die zuständigen Behörden schwierig und aufwändig gestalten könnte, während sich der Nutzen für den Vollzug in Grenzen halten wird.
- Ausschaffungshaft nach Art. 76 AIG  
Art. 76 AIG lässt besonders vulnerable Personengruppen (wie z.B. Kinder) unberücksichtigt, weshalb für diese auch weiterhin keine geeigneten Massnahmen und Einrichtungen vorgesehen sind.
- Haft im Rahmen des Dublin-Verfahrens nach Art. 76a AIG  
Das Verhältnis zwischen dem neu formulierten Abs. 4 und dem bestehenden Abs. 1 erschliesst sich nicht. Zu begrüssen wäre daher eine grundsätzliche Überarbeitung und Vereinfachung des 5. Abschnitts des 10. Kapitels des AIG.

- Weitergabe medizinischer Daten und Beurteilung der Transportfähigkeit nach Art. 71b AIG

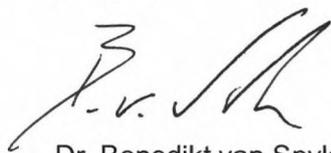
Die bisherige Formulierung wird bevorzugt, da sich die kantonalen Migrationsämter in ihren Verfahren ansonsten mit einem erheblichen Mehraufwand und administrativen Leerläufen konfrontiert sehen. Konkret können künftig beispielsweise kürzlich erstellte Arztberichte, über die das Migrationsamt selbst oder eine medizinische Fachperson verfügt, nicht mehr direkt an die für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständige ärztliche Fachperson zugestellt werden. Stattdessen müsste das Migrationsamt die behandelnde ärztliche Fachperson ausfindig machen und diese bitten, den Bericht der für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen ärztlichen Fachperson zukommen zu lassen, ohne selbst über den Inhalt des Berichts informiert zu werden. Aus prozessökonomischen Gründen erscheint es jedoch wichtig, dass die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, bereits vorhandene und aktuelle Arztberichte den für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen ärztlichen Fachpersonen zukommen zu lassen. Ausserdem ist es unseres Erachtens erforderlich, dass auch die kantonale Migrationsbehörde, die für den Vollzug zuständig ist und hierfür auch die Verantwortung trägt, über alle einschlägigen Informationen zum Gesundheitszustand der betroffenen Person verfügt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Stefan Kölliker  
Präsident



Dr. Benedikt van Spyk  
Staatssekretär



**Zustellung per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:**  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Kanton Schaffhausen**  
**Regierungsrat**  
Beckenstube 7  
CH-8200 Schaffhausen  
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11  
F +41 52 632 72 00  
staatskanzlei@sh.ch



Regierungsrat

---

Eidgenössisches Justiz- und Poli-  
zeidepartment EJPD  
3003 Bern

per E-Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.ad-  
min.ch

Schaffhausen, 25. März 2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit vom 15. Dezember 2023 danken wir Ihnen und nehmen gerne wie folgt Stellung:

Der Kanton Schaffhausen begrüsst die vorgesehenen Änderungen. Hervorzuheben ist dabei, dass die Voraussetzung des Lebensmittelpunktes in der Schweiz nun auf Gesetzesebene verankert werden soll. Für die Praxis wichtig ist aber vor allem Art. 61 Abs. 1 lit. a bis VE-AIG, wonach neu die Bewilligung nicht "erst" nach sechsmonatiger Landesabwesenheit (Art. 61 Abs. 2 AIG), sondern bereits bei der Verlegung des Lebensmittelpunktes ins Ausland erlischt. Dieser neue Erlöschensgrund schafft Klarheit in einem Bereich, in welchem die Rechtsprechung leider oft eher zu Unklarheit führte.

Weiter stimmen wir der Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit sowie der Präzisierung, dass die Aufenthaltsbewilligungen mit der Bedingung verknüpft werden können, dass für eine bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit möglich ist, zu. Ebenso der Anpassung der Zuständigkeit für die Unterstellung unter die Stellenmeldepflicht gemäss Art. 53e Abs. 1 AVV. Den erweiterten Zugang zum ZEMIS für betroffene Mitarbeitende im Straf- und Massnahmenvollzug erachten wir ebenfalls als sinnvoll.

Mit der geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes gehen keine erkennbaren finanziellen Auswirkungen für den Kanton Schaffhausen einher, da davon ausgegangen wird, dass der administrative Aufwand der Kantone eher abnehmen wird. In welchem Umfang das sein und ob sich dies positiv auf die Kantonshaushalte auswirken wird, kann noch nicht abschliessend eingeschätzt werden.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse  
Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident:

*Patrick Strasser*

Der Staatsschreiber:

*Dr. Stefan Bilger*

## **Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM  
Stabsbereich Recht  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

26. März 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Möglichkeit, zur obgenannten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG; SR 142.20) Stellung nehmen zu können, und äussern uns wie folgt:

#### Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit

Die Vorlage sieht die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung vor; diese Änderung soll aufgrund eines entsprechenden Beschlusses des Bundesrats vom 4. März 2022 zu einem Postulat erfolgen.

Wir begrüssen die Aufhebung der Bewilligungspflicht für einen Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit, soweit diese Erleichterung nur Personen betrifft, welche aufgrund der Relevanz ihrer beruflichen Qualifikationen für den Schweizer Arbeitsmarkt eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Aufgrund ihrer hohen beruflichen Qualifikationen besteht bei diesen Personen bei einem Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit in der Regel ein geringes Risiko für den schweizerischen Arbeitsmarkt.

Gemäss Art. 38 Abs. 2 AIG soll eine Aufenthaltsbewilligung neu mit der Bedingung verknüpft werden können, dass für eine bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgt. Bereits heute besteht nach Art. 33 Abs. 2 AIG die Möglichkeit, die Bewilligungserteilung von entsprechenden Bedingungen abhängig zu machen, so dass sich in der Praxis - zumindest im Kanton Solothurn - bisher kein entsprechender Änderungsbedarf ergeben hat. Die Einschränkung eines Stellenwechsels soll gemäss erläuterndem Bericht (S. 13) für jene ausländischen Personen gelten, die ursprünglich im Rahmen einer lokalen Anstellung für eine besondere Tätigkeit in Abweichung von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen zu einem Aufenthalt mit Erwerbstätigkeit zum Schweizer Arbeitsmarkt zugelassen worden sind. Die Beschränkung auf diese Personenkategorie ist jedoch aus dem Gesetzesartikel nicht ersichtlich. Gleiches gilt für die geplante Definition der Frist. Sowohl die Beschränkung auf die genannte Personenkategorie als auch die Befristung sind bei der Umsetzung der Änderung auf Verordnungsstufe jedoch zwingend vorzusehen. Ansonsten ist

mit einer inkohärenten Anwendung seitens der Kantone und einer Einschränkung der beruflichen Mobilität von hochqualifizierten Arbeitskräften zu rechnen, was nicht im Sinne des schweizerischen Arbeitsmarktes wäre.

### Lebensmittelpunkt in der Schweiz

Bereits heute wird bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf das AIG vorausgesetzt, dass sich der Lebensmittelpunkt tatsächlich in der Schweiz befindet (vgl. Art. 86 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 VZAE). Diese Voraussetzung ist jedoch nicht gesetzlich geregelt. Die Vorlage sieht deshalb vor, dass bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss und dass die Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland erlischt. Damit wird die Motion 21.4076 Marchesi «Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer. Der Grundsatz des Lebensmittelpunkts soll wieder eindeutig anwendbar sein» umgesetzt.

Es wird zwar grundsätzlich begrüsst, dass der Lebensmittelpunkt als Kriterium auf Gesetzesebene verankert wird. Im Bereich von Drittstaatsangehörigen ist aber nicht nachvollziehbar, weshalb der Passus zur Verschiebung des Lebensmittelpunktes nicht direkt bei der Bestimmung zum Erlöschen (Art. 61 AIG) eingefügt wurde. Mit der beabsichtigten Regelung in Art. 33 und 34 AIG wird der Lebensmittelpunkt quasi als Bedingung konzipiert, was zu einer unnötigen Vermischung der gesetzlich verankerten Erlöschens- und Widerrufsgründe führt. Die aktuell geplante Umsetzung passt weder zur Gesetzessystematik, noch ist die Positionierung im Kapitel «Regelung des Aufenthalts» sinnvoll, zumal auf diese Weise der Eindruck entsteht, dass die Migrationsbehörden standardmässig bei jeder Erteilung und Verlängerung einer Bewilligung zusätzlich prüfen, ob die Personen ihren Lebensmittelpunkt überhaupt in die Schweiz verschieben bzw. ihn immer noch in der Schweiz haben. Dies würde jedoch zu einem unverhältnismässigen Mehraufwand führen, welcher mit der Motion und der aktuellen Umsetzung nicht beabsichtigt wurde. Werden ferner Hinweise oder Indizien im Massengeschäft nicht erkannt, falsch gedeutet oder solchen zu wenig Gewicht beigemessen, könnte dies im Hinblick auf eine spätere Feststellung des Erlöschens der Bewilligung problematisch sein. Die Migrationsbehörden müssten sich allenfalls den Vorhalt gefallen lassen, die Bewilligung trotz Hinweisen auf eine Verschiebung des Lebensmittelpunkts ins Ausland verlängert zu haben, mit der Konsequenz, dass eine nachträgliche Feststellung des Erlöschens der Bewilligung rechtlich nicht mehr zulässig wäre. Mit der aktuell vorgesehenen Umsetzungsvariante geht eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit einher. Wir verlangen deshalb eine Präzisierung von Art. 61 AIG, dass die Bewilligungen ex lege und automatisch erlöschen. Zudem verlangen wir, dass eine Harmonisierung mit den Sozialversicherungen angestrebt wird, wo gerade im Bereich der Ergänzungsleistungen ebenfalls ein entsprechendes Erfordernis des Lebensmittelpunktes besteht, insofern bei einer Verschiebung die Leistungen klarerweise nicht mehr ausbezahlt werden dürfen.

Des Weiteren erschliesst sich uns nicht, weshalb die Bestimmung des Lebensmittelpunkts nur bei Drittstaatsangehörigen zur Anwendung gelangen soll. Wir beantragen deshalb eine entsprechende Ergänzung von Art. 61a AIG (dieser regelt das Erlöschen des Aufenthaltsrechts von EU- und EFTA-Staatsangehörigen). Eine solche Ergänzung führt nicht zu einer Einschränkung der beruflichen und geografischen Mobilität, da für Personen, die in der Schweiz arbeiten, aber ihren Lebensmittelpunkt nicht hier haben, die Grenzgängerbewilligung EU/EFTA zum Zuge kommt und auch im Falle eines tatsächlichen Erlöschens unter den notorischen Voraussetzungen (Arbeitnehmereigenschaft oder anderweitig genügend finanzielle Mittel) jederzeit wieder eine neue Bewilligung erhältlich gemacht werden kann. Subsidiär wären auch in diesem Bereich Wiedereinzulassungen nach Art. 30 Abs. 1 lit. k AIG möglich. Ausserdem können allfällige Bestimmungen zum Lebensmittelpunkt nach unserem Dafürhalten nicht gegen die Freizügigkeit verstossen, zumal beispielsweise auch Deutschland entsprechende Bestimmungen zum Erlöschen kennt<sup>1</sup>. Die deutschen Bestimmungen zum Erlöschen betreffen dabei nicht nur Drittstaatsangehörige, sondern gelten auch gegenüber anderen EU-Bürgerinnen und Bürgern. Diesbezüglich fehlt uns im

---

<sup>1</sup> Vgl. § 51 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG; [https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/\\_51.html](https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_51.html); Stand: 14.02.2024).

erläuternden Bericht ein Rechtsvergleich mit anderen EU-/EFTA-Staaten (wie es beim Wechsel zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit gemacht wurde; vgl. S. 4 und 5).

Der erläuternde Bericht äussert sich ferner zur Anwendbarkeit von Art. 5 Anhang I FZA widersprüchlich. Gerade im Bereich einer Feststellungsverfügung kann Art. 5 Anhang I FZA unmöglich zur Anwendung kommen, wobei der erläuternde Bericht im Hinblick auf eine spätere Gesetzesauslegung in diesem Punkt anzupassen ist (S. 15).

Zusammenfassend wird daher gefordert, dass bei Drittstaatsangehörigen die Verschiebung des Lebensmittelpunktes einzig in Art. 61 AIG statuiert und auf die Aufführung in Art. 33 und Art. 34 AIG verzichtet wird. Dies allenfalls begleitet mit den vorangehenden Präzisierungen. Ausserdem wird gefordert, dass auch in Bezug auf EU-/EFTA-Bürgerinnen und Bürger in Art. 61a AIG eine entsprechende Bestimmung ergänzt wird.

### Anwesenheitspflicht

Wir begrüssen grundsätzlich die zusätzliche Möglichkeit für die zuständigen Behörden, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um die Handlungen für den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherzustellen.

Aufgrund der Ausführungen im erläuternden Bericht regen wir im Hinblick auf eine allfällige spätere Bezugnahme darauf (z.B. im Rahmen einer Gesetzesauslegung) an, diesen zu ergänzen: Auf S. 3 und 5 (Titel) wird nur von einer Anwesenheitspflicht in kantonalen Unterbringungsstrukturen gesprochen. Auf S. 9 ist die Rede davon, dass die Anwesenheitspflicht grundsätzlich bei allen Unterbringungsstrukturen (Wohnung, Nothilfezentrum usw.) möglich sein soll. Wir vermissen jedoch die explizite Ausführung, dass die Möglichkeit der Anwesenheitspflicht auch kommunal gelten soll bzw. muss. Wir fordern deshalb, die Anwesenheitspflicht dahingehend zu präzisieren, dass die Anwesenheitspflicht für betroffene Personen und ggf. für deren Familienangehörige gilt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich bspw. minderjährige Kinder zum Zeitpunkt der verfügten Anwesenheitspflicht nicht vor Ort (sondern z.B. bei Schulkamerad/-innen) aufhalten. Nach der Ausgestaltung des Gesetzestextes wäre sodann bei einer Nichteinhaltung der Meldepflicht der Kinder die Anordnung der Haft für die Eltern bzw. einen Elternteil nicht möglich. Weiter gilt es zu präzisieren, dass nicht nur die Nichteinhaltung der Handlungen bezüglich einer Ausreise zu einem Haftgrund führen soll, sondern auch, wenn dadurch andere für den Vollzug notwendige Massnahmen wie die Identitätsklärung, Papierbeschaffungen oder medizinische Abklärungen verhindert werden.

### Weitere Gesetzesänderungen

Wir begrüssen, dass in Art. 71b AIG verdeutlicht werden soll, dass sich die behandelnden Ärztinnen und Ärzte vor der Weitergabe des medizinischen Dossiers nicht von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen müssen und sich durch die Weitergabe nicht strafbar machen. Diese Klarstellung wurde im Kanton Solothurn bereits Ende 2023 im Rahmen eines Pilotprojektes vorgenommen und hat sich seither sehr bewährt. Damit keine kantonalen Unterschiede im Hinblick auf die Auslegung des Verhältnisses zwischen Art. 321 Abs. 3 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311) und Art. 71b AIG entstehen können, ist die vorgesehene Gesetzesanpassung begrüssenswert. Wir regen jedoch an, Art. 71b dahingehend abzuändern, dass die für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen medizinischen Daten von Personen «im Hinblick auf einen Entscheid über die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung» weitergegeben werden können. Sowohl das Rechtkrafterfordernis als auch der Passus «im Zeitpunkt der Ausreise» sind ersatzlos zu streichen. In der Praxis werden heute auch vorgängig medizinische Vorabklärungen getroffen. Dieser Umstand hat sich mit der Einführung der Landesverweisung zugespitzt, insofern heute etliche Strafverfahren im abgekürzten Verfahren durchgeführt werden und Urteile sofort bzw. teils auch rückwirkend rechtskräftig werden können. Sollten diese Vorabklärungen nicht mehr möglich sein, dürfte dies zu etlichen Verzögerungen führen, wobei das Beschleunigungsgebot verletzt wird und es alsdann zu verspäteten oder gar Nichtvollzügen oder zumindest zu erheblichen Mehrkosten kommen kann.

Schliesslich unterstützen wir den Vorschlag, Art. 67 Abs. 1 AIG wieder so umzuformulieren, dass die Verfügung eines Einreiseverbots nach Art. 67 Abs. 1 lit. c AIG nicht nur auf Personen beschränkt ist, welche aus der Schweiz weggewiesen worden sind. Die aktuelle Bestimmung entspricht nicht der Praxis und verursacht einen bedeutenden Mehraufwand für die Kantone, insbesondere in Zusammenhang mit Einreiseverboten, die gegen Personen verfügt werden, welche vor einer allfälligen Wegweisung ausgereist sind (bspw. Personen mit Overstay).

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Peter Hodel  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

**per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Schwyz, 20. März 2024

**Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)**  
Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Kantonsregierungen die Unterlagen zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20, Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme) zur Vernehmlassung bis 29. März 2024 unterbreitet.

Die vorgeschlagenen Änderungen tragen verschiedenen Entwicklungen im Migrationsbereich Rechnung und betreffen daher unterschiedliche Themen. Wir begrüssen einen grossen Teil der vorgeschlagenen Änderungen, möchten aber einzelne Präzisierungen anregen und darauf aufmerksam machen, dass die vorgesehenen redaktionellen Anpassungen im Bereich der Weitergabe medizinischer Daten für die kantonalen Migrationsbehörden zu einem Mehraufwand und administrativen Leerläufen führen würden.

**Wechsel zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit**

Wir begrüssen die vorgeschlagene Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind. Wir teilen auch die Einschätzung des Bundesrats, wonach das gesamtwirtschaftliche Interesse an einem innovativen Wirtschaftsstandort Schweiz höher zu gewichten ist als die mit Aufhebung verbundenen arbeitsmarktlichen Risiken. Denn die Erleichterung betrifft überwiegend Personen, welche aufgrund der Relevanz ihrer beruflichen Qualifikationen für den Schweizer Arbeitsmarkt eine Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Ausserdem erscheint uns wenig sinnvoll, dass diese Personenkategorie in Bezug auf den Wechsel zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit schlechter gestellt ist als andere ausländische Personen (u. a. ihre nachgezogenen Familienangehörigen). Wir begrüssen auch, dass im Gesetz ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen werden soll, eine

Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verknüpfen, dass für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf.

### **Lebensmittelpunkt bei der Bewilligungserteilung**

Gemäss der Vorlage soll im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG, SR 142.20) ausdrücklich geregelt werden, dass sich für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz befinden muss (ausser bei vorübergehenden Aufhalten wie Aus- und Weiterbildung). Mit der Verankerung dieser Voraussetzung auf Gesetzesebene wird Klarheit geschaffen in einem Bereich, in dem es immer wieder Unsicherheiten gab und auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht immer eindeutig war. Deshalb ist diese Anpassung zu begrüssen, auch wenn die Tatsache, dass die Voraussetzung nur bei Drittstaatsangehörigen Anwendung finden kann, die Tragweite dieser Änderung verringert. Ergänzend wäre es zielführend, wenn die Kriterien des ausländerrechtlichen Lebensmittelpunktes präzise umrissen würden. Es gibt unterschiedliche Kriterien, den Lebensmittelpunkt zu beschreiben, welche je nach Behörde unterschiedlich sein können (einwohner-, steuer- oder sozialversicherungsrechtlicher Lebensmittelpunkt). Deshalb erachten wir einen Katalog von Mindestkriterien als sinnvoll.

### **Anpassung der Verpflichtungen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs und der Zwangsmassnahmen**

Wir begrüssen grundsätzlich, dass die zuständigen Behörden neu die Möglichkeit haben sollen, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherzustellen. Wir möchten aber anregen, dass die Ausgestaltung dieser neuen Zwangsmassnahme präzisiert wird. Aus der Formulierung geht nicht klar hervor, ob derselbe Grund (z. B. Abklärungen zur Identität) die Anordnung mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigen kann und wenn ja, ob jede angeordnete Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann. Die Einschränkung der Dauer der Massnahme auf «bis zu» sechs Stunden täglich bzw. «während längstens» einem Monat könnte ausserdem die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme verkomplizieren. Wir befürworten, dass die Nichteinhaltung einer Anwesenheitspflicht grundsätzlich einen Haftgrund darstellen soll, würden es aber begrüssen, wenn dies nicht nur der Fall wäre, wenn durch die Nichteinhaltung der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert wurde, sondern auch wenn dadurch andere für den Vollzug notwendige Massnahmen (z. B. Abklärungen zur Identität oder Beschaffung von Reisedokumenten) verhindert wurden.

Wir haben grundsätzlich keine Einwände gegen die Verankerung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 76a Abs. 4 AIG im Gesetz. Das Verhältnis zwischen dem neuen Art. 76a Abs. 4 AIG und Art. 76a Abs. 1 AIG erscheint uns aber nicht klar und bestärkt uns in unserem Anliegen, dass der 5. Abschnitt des 10. Kapitels zu den Zwangsmassnahmen und insbesondere das Haftgrundregime überarbeitet und vereinfacht werden sollen.

### **Zugriffsrechte auf Informationssysteme**

Wir begrüssen die erweiterten Zugriffsrechte auf die Informationssysteme ZEMIS und eRetour. Insbesondere die Erweiterung der Zugriffsrechte der Justizvollzugsbehörden erscheint uns wichtig, damit diese ihre gesetzliche Aufgabe erfüllen können. Ausserdem führt dieser erweiterte Zugriff dazu, dass die Justizvollzugsbehörden für ihre Arbeit weniger auf die Unterstützung der Migrationsbehörden angewiesen sein werden.

## Formelle und redaktionelle Anpassungen

Die redaktionellen Anpassungen betreffen insbesondere die Weitergabe medizinischer Daten. In diesem Bereich soll das Gesetz an die am 1. Mai 2022 in Kraft getretenen Verordnungsbestimmungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen vom 11. August 1999 (VWAL, SR 142.281) zur Beurteilung der Transportfähigkeit angepasst werden, was uns unüblich erscheint. Gemäss den Verordnungsbestimmungen liegt die Zuständigkeit für die Weitergabe medizinischer Informationen und die Beurteilung der Transportfähigkeit ausschliesslich bei einem Arzt. Das Gesetz bezieht sich in diesem Zusammenhang auf eine «medizinische Fachperson» und soll nun an die Verordnungsbestimmungen angepasst werden. Aus unserer Sicht spricht nichts gegen eine ausschliessliche Zuständigkeit der Ärzte für die Beurteilung der Transportfähigkeit. Dagegen möchten wir bei der Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten, welche gemäss dem erläuternden Bericht ausschliesslich von Arzt zu Arzt erfolgen könnte, eine differenziertere Vorgehensweise anregen. Auch wenn wir den Hintergrund dieser Anpassungen nachvollziehen können, möchten wir darauf hinweisen, dass diese Änderung für die kantonalen Migrationsbehörden zu einem bedeutenden Mehraufwand sowie zu administrativen Leerläufen führen würde. Kürzlich erstellte Arztberichte, über welche eine andere, der Behörde bekannte medizinische Fachperson oder das Migrationsamt selbst verfügen, könnten nicht mehr direkt dem für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arzt zugestellt werden. Das Migrationsamt müsste den behandelnden Arzt ausfindig machen und bitten, seinen Bericht dem für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arzt zukommen zu lassen ohne das Amt über dessen Inhalt zu informieren. Aus prozessökonomischen Gründen erscheint uns wichtig, dass die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, bereits vorhandene und aktuelle Arztberichte den für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärzten zukommen zu lassen. Ausserdem wäre es aus unserer Sicht wünschenswert, dass die kantonale Migrationsbehörde, welche zuständig ist für den Vollzug und die Verantwortung dafür trägt, über alle einschlägigen Informationen zum Gesundheitszustand der betroffenen Person verfügt.

Wir begrüssen weiter, dass auf Gesetzesstufe verdeutlicht werden soll, dass sich die behandelnden Ärzte vor der Weitergabe des medizinischen Dossiers nicht von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen müssen und sich durch die Weitergabe nicht strafbar machen. Unsicherheiten und unterschiedliche Auffassungen zu dieser Frage haben in der Vergangenheit immer wieder zu Verzögerungen geführt.

Schliesslich unterstützen wir den Vorschlag, Art. 67 Abs. 1 AIG zu den Einreiseverboten neu bzw. wieder so zu formulieren, dass die Verfügung eines Einreiseverbots nach Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG nicht nur auf Personen beschränkt ist, welche aus der Schweiz weggewiesen worden sind. Die wörtliche Auslegung der aktuellen Bestimmung entspricht nicht der Praxis und verursacht einen bedeutenden Mehraufwand für die Kantone, insbesondere in Zusammenhang mit Einreiseverboten, die gegen Personen verfügt werden, welche vor einer allfälligen Wegweisung ausgereist sind (z. B. Personen mit einem Overstay).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

  
André Rüeggsegger  
Landammann



  
Dr. Mathias E. Brun  
Staatsschreiber

Kopie an:

– die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Herr Beat Jans  
Bundesrat  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Frauenfeld, 19. März 2024

183

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

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Entwurf für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage nur teilweise einverstanden sind. Wir bitten Sie, die nachfolgenden Bemerkungen zu berücksichtigen.

### **Aufhebung von Art. 38 Abs. 3 und 4 AIG**

Die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung lehnen wir ab:

Für die erstmalige Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit sind die Voraussetzungen für Drittstaatsangehörige nach geltendem Recht sehr hoch. Neben den persönlichen Voraussetzungen muss die selbständige Erwerbstätigkeit dem gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz entsprechen, und es müssen die notwendigen finanziellen und betrieblichen Voraussetzungen erfüllt sein (Art. 19 AIG). Dazu gehört insbesondere, dass die geplante selbständige Erwerbstätigkeit eine nachhaltig positive Auswirkung auf den Schweizer Arbeitsmarkt hat. Dies ist der Fall, wenn das neue Unternehmen zur branchenspezifischen Diversifikation beiträgt, mehrere Arbeitsplätze schafft, erhebliche Investitionen tätigt und neue Aufträge zugunsten der Schweizer Wirtschaft generiert. Zur Beurteilung dieser Punkte wird im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ein ausführlicher Businessplan verlangt, und es müssen entsprechende Nachweise eingereicht werden. Da für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit in der Regel erstmals eine Kurzaufenthaltsbewilligung mit einer Gültigkeit von maximal zwei Jahren erteilt wird, werden die im Businessplan festgelegten Ziele (Umsatz, Gewinn, Schaffung

neuer Arbeitsplätze etc.) spätestens nach zwei Jahren überprüft. Nur wenn die Einhaltung der aufgeführten Ziele anhand eines Geschäftsberichts nachgewiesen werden können, wird eine Aufenthaltsbewilligung zur selbständigen Erwerbstätigkeit erteilt.

Durch die vorgesehene Änderung entstehen im Bereich der selbständigen Erwerbstätigkeit arbeitsmarktliche Risiken, die entgegen dem erläuternden Bericht unseres Erachtens nicht bloss als marginal einzustufen sind. Im Falle des bewilligungsfreien Wechsels von einer unselbständigen zu einer selbständigen Tätigkeit kann nicht mehr sichergestellt werden, dass nur gut qualifizierte Personen aus Drittstaaten mit entsprechenden Fähigkeiten und finanziellen Möglichkeiten eine selbständige Erwerbstätigkeit im Interesse der Schweizer Wirtschaft aufnehmen. Insbesondere besteht das Risiko der Umgehung der Zulassungsvoraussetzungen durch die vorgängige Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit.

Im Weiteren fällt durch die vorgesehene Änderung auch die erneute Überprüfung der Unternehmung und der selbständig erwerbstätigen Person nach zwei Jahren dahin. Dadurch können Unternehmen oder selbständige Personen, die finanziell nicht die gewünschten Fortschritte erreichen, weiterhin im Schweizer Arbeitsmarkt tätig sein.

Zudem werden bei einem gänzlichen Verzicht auf eine Prüfung der selbständigen Erwerbstätigkeit Personen, die direkt eine Aufenthaltsbewilligung zur selbständigen Erwerbstätigkeit beantragen, unverhältnismässig benachteiligt. Diese Ungleichbehandlung der erstmaligen Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller für eine selbständige Erwerbstätigkeit und der Personen, die bereits eine Aufenthaltsbewilligung haben und lediglich die Erwerbsart ändern, kann unseres Erachtens nicht durch das Argument der bereits erfolgten Integration in das gesellschaftliche Umfeld und in den Arbeitsmarkt gerechtfertigt werden.

Dem an sich zu begrüßenden Innovationsgedanken einer selbständigen Erwerbstätigkeit wird mit der bereits heute geltenden erleichterten Zulassung nach Art. 38 Abs. 3 AIG zur Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit bei bestehender Aufenthaltsbewilligung genügend Rechnung getragen.

Bei EU/EFTA-Staatsangehörigen ist für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit weiterhin eine Überprüfung notwendig. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb bei Drittstaatsangehörigen darauf verzichtet werden soll. Dies würde zu einer ungerechtfertigten und systemisch ungewollten Besserstellung der Drittstaatsangehörigen gegenüber den EU/EFTA-Staatsangehörigen führen.

3/3

**Art. 73a des Entwurfs**

Bezüglich des neu vorgeschlagenen Art. 73a AIG (Anwesenheitspflicht) wird sich zeigen müssen, was die gerichtliche Beschwerdemöglichkeit in der Praxis für Auswirkungen hat. Da der Beschwerde gegen die Anordnung der neu vorgesehenen Anwesenheitspflicht keine aufschiebende Wirkung zukommt, kann eine Zuführung dennoch erfolgen. Es stellt sich für uns allerdings die Frage, welche Wirkung eine allfällige nachträgliche Aufhebung der Anwesenheitspflicht durch das zuständige Gericht auf eine bereits erfolgte Rückführung hat. Unter Umständen könnte diese Aufhebung dahingehend ausgelegt werden, dass die Rückführung aufgrund der ungültigen Anwesenheitspflicht ebenfalls ungültig würde. Eine solche Auslegung würde in der Praxis zu Unsicherheiten im Ausreisevollzug führen. Es wäre daher aus unserer Sicht wünschenswert, wenn bereits das Gesetz klarstellen könnte, dass eine gerichtliche Aufhebung der Anwesenheitspflicht nicht auch die Ungültigkeit der allenfalls schon erfolgten Rückführung zur Folge hat.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Numero  
1279

sl

0

Bellinzona  
13 marzo 2024

Consiglio di Stato  
Piazza Governo 6  
Casella postale 2170  
6501 Bellinzona  
telefono +41 91 814 41 11  
fax +41 91 814 44 35  
e-mail [can@ti.ch](mailto:can@ti.ch)  
web [www.ti.ch](http://www.ti.ch)

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia  
DFGP  
Palazzo federale ovest  
3000 Berna

*Invio per e-mail (word e pdf):*  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

### **Procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) (facilitazione dell'esercizio di un'attività lucrativa indipendente, considerazione del centro degli interessi e accessi ai sistemi d'informazione)**

Gentili signore,  
egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 15 dicembre 2023 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. La modifica delle menzionate legge federale è stata esaminata dall'Ufficio cantonale della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP), dalla Delegata cantonale all'integrazione e dalla Polizia cantonale.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le seguenti osservazioni.

#### **1. Considerazioni generali**

In generale, accogliamo favorevolmente la proposta di modifica legislativa in parola, inerente alcuni ambiti della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) che hanno richiesto la necessità di essere adeguati. Le modifiche in esame, afferenti alla LStrI riguardano la soppressione dell'obbligo di autorizzazione per il passaggio da un'attività lucrativa dipendente a un'attività lucrativa indipendente dei titolari di un permesso di dimora. Inoltre si prevede che, ai fini del rilascio di un permesso di dimora o di domicilio, il centro degli interessi del richiedente debba trovarsi in Svizzera e che in caso di trasferimento all'estero tale permesso decada. In tal modo viene dato seguito alla mozione 21.4076 del 23 settembre 2021 Marchesi «Permessi di dimora per stranieri. Si ripristini chiaramente il principio del centro degli interessi».

La modifica legislativa in parola prevede pure l'istituzione di una base legale per la pubblicazione delle sanzioni amministrative della Segreteria di Stato della migrazione

(SEM) nei confronti delle imprese di trasporto aereo, delle quali si estende peraltro l'obbligo di assistenza. Parimenti viene creata la base legale per l'obbligo di presenza nell'alloggio assegnato nel quadro dell'esecuzione dell'allontanamento dei cittadini stranieri tenuti a lasciare la Svizzera.

Inoltre, a seguito di una decisione del Tribunale federale, deve essere limitata la durata della cosiddetta «carcerazione per comportamento non cooperativo nel quadro di una procedura di Dublino» ex art. 76a LStrl. In aggiunta si è reso necessario istituire le basi legali per permettere, da un lato, alle Autorità cantonali di esecuzione delle pene, nell'adempimento dei loro compiti legali, di accedere ai dati degni di particolare protezione contenuti nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) e, dall'altro lato, per concedere di accedere ai dati personali necessari nel sistema d'informazione per il rimpatrio (eRetour) della SEM ad altri collaboratori della SEM, alle competenti Corti del Tribunale amministrativo federale e alle Rappresentanze e missioni svizzere all'estero.

La novella legislativa propone infine modifiche di carattere formale e redazionale. Le stesse riguardano la competenza per l'assoggettamento all'obbligo di annunciare i posti di lavoro vacanti, la trasmissione di dati medici per valutare l'idoneità al trasporto, le condizioni per la disposizione di un divieto d'entrata, l'abolizione del contributo speciale prelevato sul reddito da attività lucrativa e la riorganizzazione del sistema di sussidi federali per le spese di aiuto sociale sostenute dai Cantoni per le persone del settore dell'asilo.

L'Esecutivo cantonale di principio concorda con la modifica legislativa in parola, precisando in particolare i seguenti aspetti.

Innanzitutto, per quanto afferente alle facilitazioni di accesso a un'attività indipendente da parte di cittadini di Stati terzi titolari di un permesso di dimora con la soppressione dell'obbligo di autorizzazione, si osserva che questa modifica viene salutata favorevolmente e si concorda con l'Esecutivo federale che l'interesse del Paese a disporre di un'economia più favorevole all'innovazione è preminente sui rischi per il mercato del lavoro che questa modifica comporta. In effetti questa semplificazione riguarda principalmente persone che hanno ottenuto un permesso di dimora in virtù dell'importanza delle loro competenze professionali per il mercato del lavoro elvetico. Di conseguenza l'importanza della loro attività è già stata vagliata dalle competenti Autorità migratorie e /o del mercato del lavoro. Inoltre non ci sembra opportuno che queste persone vengano discriminate rispetto ad altre persone che sono giunte in Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare e non sono soggette a queste restrizioni. Da ultimo accogliamo favorevolmente la proposta di inserire una norma che prevede espressamente che un permesso di soggiorno possa essere assoggettato alla condizione che il suo titolare non cambi attività lavorativa per una durata determinata. Ciò al fine di tutelare certi settori professionali da eventuali sovraffollamenti, i quali a nostro avviso devono essere definiti espressamente a livello di ordinanza nell'OASA.

In relazione all'introduzione nella legge della condizione esplicita per cui il **centro degli interessi** di una persona debba trovarsi in Svizzera, osserviamo con piacere l'inserimento di questa condizione, ritenuto che detta modifica permette di chiarire un aspetto che in anni recenti ha portato a diverse incertezze e in rapporto alle quali la giurisprudenza recente del TF non è sempre stata d'aiuto a fare chiarezza in particolare

nella distinzione tra i permessi di lavoro per frontalieri G UE/AELS e quelli di dimora B UE/AELS. Per questi motivi accogliamo con favore questa modifica legislativa, benché occorre sottolineare che la stessa avrà portata limitata, essendo applicabile ai cittadini di Stati terzi e ai domiciliati comunitari. In effetti non va dimenticato che, per quanto attiene ai cittadini UE/AELS titolari di permessi di dimora B UE/AELS per costante giurisprudenza del TF il centro degli interessi non gioca alcun ruolo, poiché è sufficiente dimostrare una presenza minima in Svizzera e la volontà di stabilirvisi: *“Il mantenimento di un permesso di soggiorno presuppone infatti un minimo di presenza sul territorio svizzero nonché la volontà di stabilirsi”* (cfr. STF 2C\_5/2021 del 2 dicembre 2021, consid. 3.2; STF 2C\_7/2021 del 16 novembre 2021, consid. 3.2). Aspetto questo che non concerne i cittadini domiciliati UE/AELS, ai quali si applica pure la novella legislativa in parola, essendo lo statuto del domicilio non contemplato nell’ALC.

Per quanto afferente alle sanzioni amministrative nei confronti delle compagnie aeree, considerato che questa tematica esula dalla sfera di competenza delle Autorità cantonali, non riteniamo di doverci esprimere a riguardo.

Relativamente all’introduzione, tra le misure coercitive in materia di persone straniere, della facoltà per le Autorità competenti di ordinare un obbligo di presenza nell’alloggio attribuito ai fini di garantire l’allontanamento o l’espulsione dell’interessato, non possiamo che esprimere il nostro consenso. In effetti la misura in parola si rileva una misura meno incisiva dal lato della restrizione della libertà di movimento della persona coinvolta e, nel contempo, rappresenta un’alternativa meno onerosa dal lato finanziario per i Cantoni rispetto alla carcerazione amministrativa. Ciò in particolare alla luce della recente esplosione dei costi di carcerazione amministrativa, che in parte rimangano a carico dei Cantoni in quanto non sufficientemente coperti dai forfait federali. Ciò nonostante auspichiamo che il legislatore federale regolamenti in maniera più precisa le modalità d’applicazione di questa nuova misura coercitiva già a livello di legge oppure nella relativa ordinanza di applicazione, come preciseremo in seguito. Infine non abbiamo alcuna obiezione a che la giurisprudenza del TF inerente la carcerazione Dublino ex art. 76 a cpv. 4 LStrl venga recepita nella legge. In aggiunta la relazione tra la formulazione del nuovo art. 76a cpv. 4 e il vigente art. 76a cpv. 1 LStrl sembrerebbe alquanto equivoca e su questo aspetto vi invitiamo a rielaborare e semplificare la Sezione 5 del capitolo 10 afferente alle misure coercitive.

In merito all’estensione dei diritti d’accesso a determinate categorie di utenti ai sistemi d’informazione SIMIC ed eRetour non si intravedono criticità particolari. Nello specifico, riguardo all’estensione del diritto d’accesso alle Autorità di esecuzione delle pene e delle misure, la stessa appare assai utile per permettere a queste Autorità di adempiere ai propri compiti legali. In aggiunta questa estensione dei diritti d’accesso comporterà il vantaggio che le Autorità di esecuzione delle pene e delle misure dipenderanno meno frequentemente dalle Autorità della migrazione nell’ambito della loro attività.

Da ultimo, relativamente alle modifiche di ordine formale e redazionale, proposte con il progetto legislativo qui in esame, si osserva che non vi sono osservazioni particolari. Qualora su singoli aspetti dovesse rendersi necessario prendere posizione, le relative osservazioni verranno formulate nel commento ai singoli articoli. Ciò che sarà ad esempio il caso nel commento alla modifica di cui all’art. 67 LStrl, la cui nuova formulazione merita un commento da parte dell’Autorità cantonale.

Osserviamo infine, che la modifica in oggetto è conforme all'art. 121 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione svizzera (Cost.) secondo cui, la Confederazione può emanare disposizioni nel settore degli stranieri, sempreché la misura prevista si basi su una decisione autonoma.

## **2. Commento alle singole disposizioni**

### **2.1 Modifiche della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI - RS 142.20)**

#### ***Ad art. 21a cpv. 7***

Nessuna osservazione

#### ***Ad art. 30 cpv. 1 lett. c***

Nessuna osservazione

#### ***Ad art. 33 cpv. 1<sup>bis</sup> e 2***

Per quanto attiene a questo nuovo disposto, l'Autorità cantonale non può che accoglierlo con favore. In effetti la problematica del principio del centro degli interessi nell'ambito della lotta al fenomeno delle dimore fittizie è sempre stato un tema sensibile nel nostro Cantone. In effetti la novella legislativa in parola è il frutto di una mozione di un parlamentare ticinese (cfr. mozione 21.4076 del 23 settembre 2021 Marchesi "Permessi di dimora per stranieri. Si ripristini chiaramente il principio del centro degli interessi"), mediante la quale si chiedeva all'Esecutivo federale di modificare la legge affinché il principio del centro degli interessi venisse ripristinato e applicato con chiarezza. In effetti a seguito di alcune sentenze relative a casi ticinesi del TF, afferenti a cittadini UE/AELS titolari di permessi di dimora per lavoro o senza attività, a cui l'Autorità cantonale aveva revocato il permesso a causa del soggiorno fittizio in Svizzera, l'Alta Corte federale ha stabilito che il trasferimento del domicilio o del centro degli interessi non comportava di per sé la decadenza del permesso. In effetti il TF ha precisato che la decadenza subentrava solo se parallelamente erano soddisfatte le condizioni legali ovvero se l'assenza all'estero era superiore ai sei mesi oppure se era stata notificata la partenza dalla Svizzera (cfr. STF 2C-103/2019 del 3 settembre 2021, 2C-47/2019 del 3 settembre 2021, 2C-1041/2019 del 10 novembre 2020 e 2C-505/2020 del 10 novembre 2020). Successivamente il TF, con una decisione del 2 dicembre 2021, ha poi specificato i requisiti per il rilascio di un permesso B UE/AELS e di un permesso per lavoratori frontalieri G UE/AELS, precisando che per il rilascio o la proroga di un permesso di dimora B UE/AELS per l'esercizio di un'attività lucrativa la persona deve essere disposta a stabilirsi in Svizzera. In caso contrario se l'interessato lavora come frontaliere ai sensi dell'ALC, non è data la volontà necessaria per stabilirsi nel nostro Paese e un eventuale permesso di dimora in essere deve essere revocato o sostituito con un permesso per frontalieri G UE/AELS (cfr. STF 2C\_5/2021 del 2 dicembre 2021). La precisazione in oggetto riguarda solo i cittadini UE/AELS ma la questione afferente al centro degli interessi dei cittadini terzi è stata lasciata aperta.

Pertanto bisogna tenere presente che finora il TF (cfr. DTF 145 II 322 consid. 2.3), nel contesto della LStrl, ha inequivocabilmente stabilito che l'ossequio del centro degli interessi ai fini del rilascio dell'autorizzazione non poteva essere considerato senza tener conto anche dei motivi legali di decadenza sanciti in modo esaustivo dalla LStrl. Da qui la necessità, ampiamente condivisa dall'Esecutivo cantonale, di formulare espressamente nella LStrl che, ai fini del rilascio e del mantenimento di un permesso di dimora o di domicilio, il centro degli interessi debba rimanere su suolo elvetico, inserendo un nuovo capoverso 1<sup>bis</sup> all'art. 33 LStrl dal seguente tenore: *“Il permesso di dimora è rilasciato o prorogato se il centro degli interessi del richiedente è in Svizzera (...)”*.

In aggiunta si suggerisce al legislatore federale la necessità di definire, quantomeno a livello di ordinanza federale (OASA), cosa si debba intendere per “centro di vita e degli interessi personali”. Ciò al fine di uniformare la prassi dei vari Uffici della migrazione cantonale ed evitare così discrepanze. Le stesse, infatti, potrebbero favorire il turismo per l'ottenimento dei permessi di soggiorno – e in particolare di domicilio – da un Cantone a un altro; ciò, evidentemente, andrebbe a vanificare la presente modifica legislativa.

Pertanto, il Consiglio di Stato ticinese chiede che nell'OASA vada inserito un disposto che esplicita questo concetto, inserendo a titolo esemplificativo i seguenti criteri:

- **luogo di residenza dei familiari stretti** (moglie, marito, figli minorenni o maggiorenni dipendenti) o del/la concubino/a;
- beni patrimoniali in Svizzera (conti bancari, immobili, ecc.);
- attuale legame con il Paese di provenienza o di origine, in rapporto all'effettivo soggiorno in Svizzera.

Parimenti, al fine di concretizzare l'effettiva verifica dell'applicazione di questo principio, riteniamo necessario che venga inserito un capoverso nella LStrl, allo scopo di creare una base legale formale che permetta alle Autorità cantonali (Uffici della migrazione, Polizia cantonale, Polizia comunale, Uffici del controllo degli abitanti, ecc.) di effettuare i relativi controlli presso il domicilio dei cittadini stranieri, svolgendo se del caso un sopralluogo.

Ciò potrebbe avvenire specificando in questo contesto la norma federale generale (*lex specialis*) di cui all'art. 12 PA. L'introduzione di questo disposto andrà poi accompagnata con l'inserimento nell'OASA di norme che precisano le modalità d'esecuzione di queste verifiche.

Da ultimo, è d'uopo ribadire che tale novella legislativa ha pur sempre una portata limitata. In effetti non va dimenticato che, relativamente ai titolari di permessi di dimora B UE/AELS il centro degli interessi non svolge più alcun ruolo, poiché basta dimostrare una presenza minima in Svizzera e la volontà di stabilirvisi. Difatti si ricorda che per la giurisprudenza del TF: *“Il mantenimento di un permesso di soggiorno presuppone infatti un minimo di presenza sul territorio svizzero nonché la volontà di stabilirsi.”* (cfr. STF 2C\_5/2021 del 2 dicembre 2021, consid. 3.2; STF 2C\_7/2021 del 16 novembre 2021, consid. 3.2). Aspetto questo che non concerne i cittadini domiciliati UE/AELS ai quali si applica pure a loro la novella legislativa in parola, ritenuto che lo statuto del domicilio non è contemplato e regolamentato nell'ALC.

### **Ad art. 34 cpv. 1 e 2 frase introduttiva e lett. a-d**

Relativamente alla modifica di cui al cpv. 2 lett. d LStrl viene ora specificato che il centro degli interessi di una persona che richiede un permesso di domicilio deve trovarsi in Svizzera. Questa modifica assume inoltre la sua importanza per il fatto che il permesso di domicilio è un permesso più qualificato rispetto al permesso di dimora. Ciò alla luce del fatto che esso rappresenta l'anticamera di accesso all'ottenimento della cittadinanza svizzera, essendo il suo possesso per un determinato numero di anni presupposto essenziale per la naturalizzazione. Sulle considerazioni specifiche su questo aspetto si rinvia a quanto indicato nel commento all'art. 33 cpv. 1<sup>bis</sup> e 2 LStrl. Ciò nonostante, non va dimenticato che per quanto concerne i cittadini domiciliati UE/AELS anche agli stessi, unitamente a quelli di Stati terzi, si applica la novella legislativa in parola, essendo lo statuto del domicilio non contemplato nell'ALC e di conseguenza non vincolato alla giurisprudenza summenzionata, afferente ai titolari di permesso B UE/AELS in materia.

### **Ad art. 38 cpv. 2-4**

In merito alla proposta di abolire l'assoggettamento ad un'autorizzazione per il passaggio da un'attività dipendente ad una indipendente per i titolari di un permesso di dimora, in virtù dell'attuale art. 38 cpv. 3 LStrl, il Consiglio di Stato concorda con l'Esecutivo federale che tale modifica si rende necessaria ai fini della promozione dell'innovazione in Svizzera. Ciò al fine di eliminare, ad esempio, gli ostacoli amministrativi per le neo-aziende. In effetti lo sviluppo di idee imprenditoriali innovative non verrà più ostacolato dalle incertezze afferenti alla valutazione dell'interesse per l'economia elvetica e da un'eventuale rifiuto dell'autorizzazione. Parimenti si concorda con la necessità di introdurre e definire esplicitamente una durata per le condizioni che possono vincolare il permesso di dimora con dei limiti alla mobilità professionale e geografica. Ciò per tutelare l'interesse dell'economia svizzera per non limitare inutilmente le dinamiche del mercato del lavoro, e nel contempo per consentire ai cittadini stranieri, che risiedono in Svizzera per un periodo di una certa durata, di prendere parte senza limitazione alla vita socio – economica del Paese. Pertanto si rende necessario definire a livello di Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) il lasso temporale massimo della durata di tale limitazione. Si concorda con l'Autorità federale che questo termine debba avere una durata massima di 5 anni. Infatti questo lasso di tempo è diffuso nell'ambito della legislazione degli stranieri poiché, con il trascorrere di tale termine, di principio ci si può attendere dalla persona straniera, oggetto di una limitazione in fase di ammissione, un'integrazione stabile nel mercato del lavoro e nel contesto socio-economico.

### **Ad art. 61 cpv. 1 lett a<sup>bis</sup> (nuovo)**

Visto che, per l'ottenimento e la proroga dei permessi di dimora e domicilio viene reintrodotta il principio del centro degli interessi, è necessario introdurre all'art. 61 cpv. 1 LStrl una nuova lettera a<sup>bis</sup>) per questo nuovo motivo di decadenza. Ciò al fine di specificare che, anche nel caso in cui il centro degli interessi è trasferito all'estero, il permesso decade. Ciò nonostante appare necessario ribadire che questa disposizione ha lo scopo di evitare che un cittadino straniero, che ha trasferito il centro dei propri interessi all'estero e nel contempo continua a lavorare regolarmente in Svizzera, possa continuare a godere di un permesso di domicilio o di dimora. Infatti attualmente una fattispecie del genere secondo il TF, in applicazione dell'attuale legislazione, non può

avere per conseguenza la decadenza del permesso di domicilio (cfr. DTF 145 II 322). Anche in questo caso si auspica che i criteri di revoca in virtù di questo principio vengano esplicitati a livello di ordinanza nell'OASA. Infine, non va dimenticato che, anche con la modifica suesposta, i Cantoni hanno la facoltà di rilasciare agli interessati un permesso per frontalieri, se i relativi presupposti sono adempiuti (cfr. art. 25 LStrl).

#### **Ad art. 67 cpv. 1**

In merito alla nuova formulazione dell'art. 67 cpv. 1 LStrl, con l'eliminazione dell'aggettivo "allontanato", si concorda con la necessità di questa correzione redazionale, poiché pone rimedio all'inserimento involontario della condizione dell'allontanamento dalla Svizzera per la pronuncia di un divieto d'entrata, intervenuta in occasione dell'ultima revisione del testo di questo disposto. In effetti, pur essendo questo presupposto adempiuto nella maggior parte dei casi, vi sono delle fattispecie in cui la SEM pronuncia detta misura nei confronti di persone che hanno violato l'ordine o la sicurezza pubblici o li espongono a pericolo, anche se non hanno soggiornato nel nostro Paese o non sono state formalmente allontanate. Pertanto, con l'eliminazione del menzionato termine, grazie alla nuova formulazione viene fatta chiarezza facendola corrispondere alla volontà del legislatore e all'interpretazione teleologica del disposto.

#### **Ad art. 71b**

Nessuna osservazione.

#### **Ad art. 73a *Obbligo di presenza (nuovo)***

L'Esecutivo cantonale accoglie con favore l'obbligo di presenza ex art. 73a LStrl quale nuova misura coercitiva più proporzionata e meno invasiva sotto l'aspetto della limitazione della libertà di movimento della persona coinvolta rispetto ad un'ordinaria carcerazione amministrativa in vista di rinvio coatto. In effetti questa misura può essere disposta solo per il tempo necessario all'esecuzione degli accertamenti richiesti, sia dal punto di vista della durata complessiva che da quello delle ore giornaliere, e deve cessare non appena la presenza della persona nell'alloggio non è più richiesta.

D'altro canto è d'uopo ribadire che la formulazione di questa norma debba essere rivista già a livello legislativo oppure nella relativa ordinanza. In effetti dalla formulazione del disposto proposto non emerge a chiare lettere se lo stesso motivo (es. accertamento dell'identità) può giustificare l'adozione di più obblighi di presenza e, in caso affermativo, se ogni singolo obbligo di presenza può essere pronunciato fino ad un mese. Inoltre la formulazione per cui l'Autorità può imporre l'obbligo di presenza fino a un mese e per al massimo 6 ore giornaliere, potrebbe rendere più complesso l'esame della proporzionalità della misura. In aggiunta si intravedono delle difficoltà nel controllo del rispetto di quest'obbligo di presenza, che rappresenterà un ulteriore onere per le Autorità cantonali, in particolare per le Polizie cantonali, in relazione alla probabilità che l'efficacia di questa misura ai fini dell'esecuzione dell'allontanamento rimanga limitata.

**Ad art. 76 cpv. 1 lett. b n. 6 (nuovo)**

Il Consiglio di Stato concorda con il Consiglio federale sulla necessità di introdurre una nuova fattispecie oggettiva di carcerazione con l'introduzione della modifica legislativa in parola. In effetti un cittadino straniero che ha violato l'obbligo di presenza ex art. 73a LStrl, non essendo stato a disposizione delle Autorità e che di conseguenza non ha ottemperato al suo obbligo di partenza, per tale mancanza in futuro dovrà poter venir sanzionato con la carcerazione in vista di rinvio coatto, garantendo nel contempo che l'organizzazione della nuova partenza possa portare ad un esito positivo.

Ciò malgrado, si chiede che questo motivo di detenzione non sia limitato alla violazione dell'obbligo di presenza che ostacola l'esecuzione del rinvio ma che venga esteso allorché questa violazione sia di impedimento ad altre misure necessarie in vista dell'esecuzione dell'allontanamento (ad. es. per l'accertamento dell'identità o per l'ottenimento dei documenti di viaggio).

**Ad art. 76a cpv. 2 lett. k e 4**

L'Esecutivo cantonale non ha alcuna obiezione a che la giurisprudenza del TF, inerente alla carcerazione Dublino ex art. 76a cpv. 4 LStrl, sulla sua non prorogabilità oltre le sei settimane previste, venga codificata nella legge.

**Ad art. 93 cpv. 1**

Nessuna osservazione

**Ad art. 109h lett. a n. 3 nonché h e i (nuovo)**

Nessuna osservazione

**Ad art. 122c cpv. 4 (nuovo)**

Nessuna osservazione

**2.2 Modifica della legge sull'asilo (LAsi – RS 143.10)**

**Ad art. 79 lett. a**

Nessuna osservazione

**2.3 Modifica della legge sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA – RS 142.51)**

Nessuna osservazione

**2.2 Modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS – RS 831.10)**

Nessuna osservazione

### 3. Conclusioni

Vi ringraziamo per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della procedura di consultazione in oggetto. Concordiamo sulle modifiche della LStrl proposte ritenute che le stesse apporteranno dei miglioramenti tangibili.

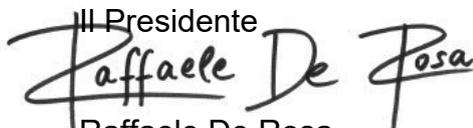
In effetti l'introduzione del principio del centro degli interessi in Svizzera per l'ottenimento ed il mantenimento dei permessi di dimora e domicilio è un utilissimo strumento a favore dei Cantoni nella lotta alle dimore fittizie, agli abusi ad esse connessi nell'ambito delle assicurazioni sociali (indebito percepimento di prestazioni complementari, aiuti assistenziali, sussidi di cassa malati, ecc.), alla prevenzione sul territorio contro le infiltrazioni del crimine organizzato e nell'ambito delle verifiche necessarie ai fini della pratica di naturalizzazione.

Parimenti, l'abolizione dell'obbligo di autorizzazione per il passaggio da un'attività dipendente ad una indipendente, per i titolari di permessi di dimora per Stati terzi, permetterà una miglior attrattività della promozione dell'innovazione in Svizzera, eliminando diversi ostacoli amministrativi per le nuove aziende. Difatti il loro sviluppo non verrà più ostacolato dalle incertezze afferenti alla valutazione dell'interesse per l'economia elvetica e da un'eventuale diniego dell'autorizzazione.

Infine, l'introduzione dell'obbligo di presenza ex art. 73a LStrl dovrebbe comportare dei vantaggi per le Autorità cantonali ma, dall'altro lato, non possiamo che esprimere la nostra preoccupazione sull'impatto dei costi che andranno a carico dei Cantoni con l'adozione di questa misura. Ciò in particolare per l'impegno che dovranno profondere i corpi di Polizia per l'espletazione dei controlli di presenza degli stranieri negli alloggi loro attribuiti.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
Raffaele De Rosa

Il Cancelliere  
  
Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Servizio per l'integrazione degli stranieri (di-sis@ti.ch)
- Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch; servizio.giuridico@polca.ti.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)  
Bundeshaus West  
3003 Bern

### **Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AIG): Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantone zur Vernehmlassung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AIG): Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme, ein. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die Vorlage umfasst Änderungen in fünf Bereichen (a - e) sowie formelle und redaktionelle Anpassungen (f).

#### a) Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit

Für Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind, soll die Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit aufgehoben werden. Gleichzeitig soll klar geregelt werden, dass eine Aufenthaltsbewilligung - unabhängig davon, ob diese für die Ausübung einer selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit erteilt wird - mit der Bedingung verbunden werden kann, dass für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf.

Die vorgesehene Aufhebung der Bewilligungspflicht ist zu begrüssen. Die Anpassung wird sich positiv

auf die Innovationsförderung in der Schweiz auswirken und die langfristige Bleibeperspektive von Fachkräften erhöhen. Die Aufhebung führt ausserdem dazu, dass die Hürde für die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit bei Drittstaatsangehörigen mit einer Aufenthaltsbewilligung nicht höher ist als bei ihren eigenen Familienangehörigen bzw. bei Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen.

#### b) Lebensmittelpunkt bei der Bewilligungserteilung

Die vorgesehene Regelung erfolgt aufgrund der Motion 21.4076 Marchesi, welche verlangt, dass - entgegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung - der Grundsatz des Lebensmittelpunkts wieder eindeutig anwendbar sein soll. Sie führt dazu, dass sich für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz befinden muss. Davon ausgenommen sind vorübergehende Aufenthalte wie eine Aus- oder Weiterbildung.

Die Anpassung bezweckt, dass in einem Bereich Klarheit geschaffen wird, in dem es wieder zu Unsicherheiten kam und auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht immer eindeutig war. Sie ist deshalb zu begrüßen.

#### c) Verwaltungssanktionen bei Luftverkehrsunternehmen

Die Anpassung zielt darauf ab, die Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen bei der Verpflichtung zur Rückführung von Passagieren mit gefälschten Ausweisen zu erweitern. Ergänzend sollen Verfügungen zu Sanktionen gegenüber Luftverkehrsunternehmen wegen Verletzungen der Sorgfalts- oder Meldepflicht publiziert werden.

Da die Anordnung von Verwaltungssanktionen bei Luftverkehrsunternehmen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Migrationsbehörden fällt, kann auf eine Stellungnahme verzichtet werden.

#### d) Anpassung der Verpflichtungen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs und der Zwangsmassnahmen

Konkret geht es um zwei Änderungen. Einerseits sollen die zuständigen Behörden neu die Möglichkeit haben, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweigerung sicherzustellen. Die vorgesehene Anwesenheitspflicht stellt im Vergleich zu anderen Zwangsmassnahmen (z. B. Haft) eine mildere Massnahme dar. Bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht soll eine Ausschaffungs- oder Dublin-Haft angeordnet werden können. Andererseits ist die Anwendung von Artikel 76a Absatz 4 AIG aufgrund eines Bundesgerichtsurteils nicht mehr möglich, wenn die maximale Haftdauer von sechs Wochen bereits durch die ordentliche Dublin-Haft nach Artikel 76 Absatz 3 Buchstabe c AIG aufgebraucht ist. Eine Dublin-Haft kann aber angeordnet werden, wenn sich die Person vorher nicht in Vorbereitungs- oder Ausschaffungshaft befunden hat. Entsprechend soll Artikel 76a Absatz 4 AIG angepasst werden.

Die Möglichkeit einer angeordneten Anwesenheitspflicht ist grundsätzlich zu begrüßen, die Ausge-

staltung dieser neuen Zwangsmassnahme sollte aber präzisiert werden. So geht aus der vorgeschlagenen Formulierung nicht hervor, ob derselbe Grund die Anordnung mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigt, bzw. ob jede Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann. Weiter könnte die Einschränkung der Dauer der Massnahme auf z. B. «bis zu sechs Stunden» oder «während maximal einem Monat» die Prüfung der Verhältnismässigkeit der Massnahme deutlich erschweren. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Kontrolle der Anwesenheitspflicht für die zuständigen Stellen schwierig und aufwändig sein dürfte, während der Nutzen für den Vollzug vermutlich beschränkt ist. Dass die Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht grundsätzlich einen Haftgrund darstellt, ist zu begrüssen. Ebenso ist die Verankerung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Artikel 76a Absatz 4 AIG im Gesetz zu unterstützen.

#### e) Zugriffsrechte auf Informationssysteme

Es ist vorgesehen, dass die Justizvollzugsbehörden für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben neu auch Zugriff auf besonders schützenswerte Daten im ZEMIS erhalten. Weiter sollen zukünftig zusätzliche Mitarbeitende der zuständigen Einheiten des Staatssekretariats für Migration, des Bundesverwaltungsgerichts sowie der schweizerischen Auslandsvertretungen und Missionen Zugriff auf das Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) erhalten.

Diese Anpassung ist deshalb zu begrüssen, weil sie den betroffenen Behörden - mit weniger Unterstützung der Migrationsbehörden - ermöglicht, ihre gesetzliche Aufgabe zu erfüllen.

#### f) Formelle und redaktionelle Anpassungen

Die redaktionellen Anpassungen betreffen insbesondere die Weitergabe medizinischer Daten. Am 1. Mai 2022 sind die Bestimmungen der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL) zur Beurteilung der Transportfähigkeit in Kraft getreten. Da diese Bestimmungen neben dem Bereich des Vollzugs von Weg- und Ausweisungen analog auch für den Bereich der Landesverweisung anwendbar sind, sollen sie auch auf Gesetzesstufe präzisiert werden. Gemäss den Verordnungsbestimmungen liegt die Zuständigkeit für die Weitergabe medizinischer Informationen und die Beurteilung der Transportfähigkeit ausschliesslich bei einer Ärztin oder einem Arzt. Das Gesetz wiederum bezieht sich in diesem Zusammenhang auf eine «medizinische Fachperson» und soll nun an die Verordnungsbestimmungen angepasst werden. Weiter soll Artikel 67 Absatz 1 AIG zu den Einreiseverboten so umformuliert werden, dass die Verfügung eines Einreiseverbots nach Artikel 67 Absatz 1 Buchstabe c AIG nicht nur auf Personen beschränkt ist, welche aus der Schweiz weggewiesen worden sind, weil die wörtliche Auslegung dieser Bestimmung, welche mit einer vorhergehenden Änderung in Kraft gesetzt wurde, nicht der Praxis entspricht.

Während gegen eine ausschliessliche Zuständigkeit der Ärzte für die Beurteilung der Transportfähigkeit nichts spricht, ist bezüglich der Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten, welche gemäss dem erläuternden Bericht ausschliesslich von Arzt zu Arzt erfolgen können, eine alternative Vorgehensweise zu prüfen. Der Hintergrund der Anpassung ist zwar nachvollziehbar, die Änderung würde aber für die kantonalen Migrationsbehörden zu einem erheblichen administrativen Mehrauf-

wand führen. Die zuständigen Behörden sollen aus verwaltungsökonomischen Gründen die Möglichkeit haben, bereits vorhandene und aktuelle Arztberichte dem für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arzt direkt zukommen zu lassen.

Zu begrüssen ist, dass auf Gesetzesstufe präzisiert werden soll, dass sich die behandelnden Ärztinnen und Ärzte vor der Weitergabe des medizinischen Dossiers nicht von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen müssen und sich durch die Weitergabe nicht strafbar machen. Verfahrensverzögerungen, wie sie in der Vergangenheit aufgrund von Unsicherheiten und unterschiedlichen Auffassungen immer wieder vorkamen, können so inskünftig verhindert werden.

Und schliesslich ist der Vorschlag, Artikel 67 Absatz 1 AIG zu den Einreiseverboten neu zu formulieren, zu unterstützen. Die wörtliche Auslegung der aktuellen Bestimmung entspricht nicht mehr der Praxis und bedeutet für die Kantone einen erheblichen Mehraufwand, insbesondere im Zusammenhang mit Einreiseverboten, die gegen Personen verfügt worden sind, welche vor einer allfälligen Wegweisung bereits ausgereist sind.

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Altdorf, 15. März 2024



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Urs Janett

Der Kanzleidirektor

Roman Balli

Monsieur le Conseiller fédéral  
Beat Jans  
Chef du Département fédéral de justice et  
police  
3003 Berne

*Document PDF et Word par courriel à:*  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Réf. : 24\_COU\_1589

Lausanne, le 20 mars 2024

**Consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration  
(facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du  
centre des intérêts et accès au système d'information)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat vaudois vous fait parvenir ci-dessous ses déterminations, dans le cadre de la consultation citée en marge, sur laquelle il vous remercie de l'avoir invité à se prononcer.

Dans la mesure où cette consultation porte sur des aspects très variés, il a adopté dans cette réponse le même ordre de présentation des objets que le rapport explicatif.

1. Facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante

Le Conseil d'Etat salue la volonté de supprimer l'obligation actuelle pour les ressortissants d'Etats tiers au bénéfice d'un titre de séjour de requérir une autorisation pour le passage d'une activité salariée à une activité indépendante.

Il est d'avis que la suppression de cet obstacle administratif ne peut que contribuer à mieux répondre aux besoins du marché du travail et à l'intérêt de notre pays à promouvoir un cadre économique compétitif, favorable à la création d'entreprises et à l'innovation.

Dès lors que les personnes concernées ont été autorisées à séjourner et à travailler en Suisse en raison de leurs qualifications et de leurs compétences sur le marché du travail, le risque que celles-ci s'orientent vers la création d'entreprises sans perspectives économiques tangibles et, par conséquent sans retombées économiques positives pour l'économie helvétique, apparaît très faible.

Le Gouvernement vaudois salue également la modification de l'alinéa 2 de l'article 38 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI) qui introduit la possibilité de soumettre l'octroi d'une autorisation de séjour à la condition que son titulaire ne change pas d'activité lucrative durant une période déterminée. A cet égard, il part du principe que les conditions et les modalités d'application seront précisées en temps voulu dans l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

## 2. Centre d'intérêts lors de l'octroi de l'autorisation

Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction l'introduction du principe du centre des intérêts à l'article 33, alinéa 1<sup>bis</sup> LEI. Il reconnaît en effet que, quand bien même l'octroi et la prolongation d'une autorisation de séjour ou d'établissement présupposent que le centre d'intérêts se situent en Suisse, cette condition n'est actuellement fondée sur aucune base légale.

Ce défaut permettra en outre de clarifier une question souvent discutée par la jurisprudence fédérale, selon laquelle l'examen du centre des intérêts ne pouvait constituer une condition d'octroi ou de prolongation d'une autorisation, dès lors qu'elle n'était pas réglée de manière exhaustive dans la LEI.

## 3. Obligation de présence dans le logement assigné

Le Conseil d'Etat porte en revanche un avis plutôt mitigé sur l'application de cette nouvelle disposition certes moins coercitive que celles traitant des autres mesures de contrainte prévues dans la LEI.

Il conviendrait cependant que les modalités d'application soient réglées de manière plus précise. Il ne ressort en effet ni de la disposition légale telle que proposée, ni du rapport explicatif si, par exemple, la nécessité de clarifier l'identité peut justifier d'ordonner plusieurs obligations de présence et, le cas échéant, si chacune de ses obligations peut avoir une durée pouvant aller jusqu'à un mois.

Enfin, le Gouvernement vaudois craint que l'introduction de cette nouvelle possibilité n'engendre une charge de travail supplémentaire auprès des autorités cantonales de migration, dans le cadre des nombreuses démarches qu'elles sont tenues d'effectuer dans des délais souvent restreints en vue de l'exécution des renvois. Conformément au principe de proportionnalité, il n'est pas improbable que les cantons se voient finalement contraints de recourir à l'application de cette nouvelle disposition avant de pouvoir prononcer une assignation à domicile ou de devoir justifier la raison pour laquelle ils n'ordonnent pas une obligation de présence, dès lors que celle-ci constitue une mesure moins coercitive susceptible d'être appliquée de manière efficace.

#### 4. Détention Dublin

Le Conseil d'Etat n'a pas de remarques particulières à formuler à ce sujet, dès lors que la modification proposée à l'article 76a, alinéa 4 LEI répond essentiellement à une nécessité d'adapter la législation aux exigences de l'article 28 du règlement Dublin III, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et du Tribunal fédéral (TF).

#### 5. Nouvel accès des autorités d'exécution des peines et des mesures au SYMIC

Le Conseil d'Etat relève que l'extension des droits d'accès au système d'information central sur la migration (SYMIC) en faveur des autorités d'exécution des peines et des mesures s'avère nécessaire dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches légales. Cette extension permettra non seulement l'optimisation des synergies entre les autorités d'exécution pénale et les services de migration mais contribuera également à décharger ces derniers fréquemment sollicités pour répondre aux demandes d'informations sur les personnes en détention.

#### 6. Transmission des données médicales

Le Conseil d'Etat constate que la modification proposée de l'article 71b LEI répond d'une part à la nécessité d'en étendre l'application à l'exécution de l'expulsion pénale, et d'autre part à celle de la mise en conformité avec les dispositions de l'article 15q entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022 de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE).

A cet égard, il partage la position du Conseil fédéral selon laquelle la transmission des données médicales de la personne devant être renvoyée ou expulsée doit être assurée exclusivement entre le médecin traitant de celle-ci et le médecin mandaté par le SEM pour évaluer son aptitude au transport.

Il conviendrait toutefois de clarifier la question des attestations et rapports médicaux qui se trouveraient en possession des services de migration, soit parce qu'ils figurent dans le dossier des personnes concernées, soit parce que ces dernières ou leur mandataire les font parvenir par courrier ou les déposent au guichet.

Le Conseil d'Etat propose également de prévoir à l'alinéa 2 de l'article 71b que les données médicales nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches d'exécution ne soient pas transmises à la demande mais d'office aux services cantonaux ayant compétence pour exécuter les renvois ou les expulsions. En effet, il serait souhaitable que ces derniers puissent disposer de toutes les informations pertinentes sur l'état de santé de la personne sans qu'ils soient tenus de les requérir.

Enfin, le Conseil d'Etat salue la proposition d'inscrire formellement dans la loi que la transmission des données médicales dans le contexte ci-dessus ne présupposent pas pour les médecins traitants d'obtenir préalablement le consentement de leurs patients concernés ou l'autorisation écrite de l'autorité supérieure (conseil de santé).

#### 7. Interdiction d'entrée

Le Conseil d'Etat est favorable à la reformulation de l'article 67, alinéa 1, lettre c LEI entré en vigueur le 22 novembre 2022 et dont la version actuelle en français ne répond pas à la volonté du législateur, contrairement à sa version allemande.

En vous remerciant de l'attention portée à ce qui précède, le Conseil d'Etat vaudois vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de ses sentiments respectueux.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

#### **Copies**

- Office des affaires extérieures
- Service de la population



2024.00840

**P.P.** CH-1951  
Sion

**A**-PRIORITY Poste CH SA

Monsieur  
Beat Jans  
Conseiller fédéral  
Chef du Département fédéral de justice et  
police  
3003 Berne



Notre réf. STI / SPM

Votre réf. /

Date **20 MAR. 2024**

**Consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (exercice facilité d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté pour la modification citée en objet.

Le projet tient compte de divers développements survenus dans le contexte du droit des migrations et en conséquence porte sur différents sujets. Nous saluons globalement les modifications proposées. Le projet doit néanmoins être adapté, notamment pour ce qui a trait à la transmission des données médicales et ainsi éviter aux cantons des tâches administratives superflues.

**Passage à une activité indépendante**

Nous saluons la proposition de supprimer l'obligation d'obtenir une autorisation pour le passage d'une activité salariée à une activité indépendante pour les ressortissants d'Etats tiers au bénéfice d'une autorisation de séjour. Par ailleurs, nous partageons l'appréciation du Conseil fédéral selon laquelle l'intérêt du pays à disposer d'une place économique favorable à l'innovation l'emporte sur les risques pour le marché du travail. En effet, la simplification concerne principalement des personnes qui ont obtenu une autorisation de séjour en raison de l'importance de leurs compétences professionnelles pour le marché du travail suisse. Pour le surplus, il ne nous paraît pas opportun que cette catégorie de personnes soit placée dans une position moins favorable que d'autres personnes étrangères (entre autres, les membres de leur famille qui sont venus en Suisse au titre du regroupement familial).

Nous ne sommes cependant pas favorables à la proposition qui prévoit explicitement dans la loi qu'une autorisation de séjour peut être assortie de la condition que son titulaire ne change pas d'activité lucrative pour une durée déterminée. La deuxième phrase de l'art. 38 al. 2 doit être supprimée.

**Centre des intérêts lors de la délivrance de l'autorisation**

Le projet prévoit de stipuler explicitement dans la loi que le centre des intérêts d'une personne doit se trouver en Suisse pour qu'elle puisse obtenir et faire prolonger son autorisation de séjour ou d'établissement (à l'exception des séjours temporaires tels que le séjour en vue d'une formation). L'ancrage de cette exigence au niveau de la loi permet de clarifier une question qui a régulièrement engendré des incertitudes et par rapport à laquelle la jurisprudence du Tribunal fédéral n'était pas



toujours sans équivoque. Pour ces motifs, nous saluons cette modification, bien que sa portée soit limitée, étant donnée qu'elle ne peut s'appliquer qu'aux ressortissants d'Etats tiers.

### **Modification des obligations dans le cadre de l'exécution des renvois et des mesures de contrainte**

Nous saluons la proposition d'accorder aux autorités compétentes la possibilité d'ordonner une obligation de présence dans un logement assigné en vue de garantir l'exécution d'un renvoi, d'une expulsion ou d'une expulsion pénale. Néanmoins, les modalités de cette nouvelle mesure de contrainte doivent être réglées de manière plus précise. Il ne ressort pas clairement de la formulation proposée pour le nouvel article 73a si le même motif (p. ex. clarifications de l'identité) peut justifier le prononcé de plusieurs obligations de présence et le cas échéant, si chaque obligation de présence peut avoir une durée pouvant aller jusqu'à un mois. La formulation selon laquelle l'autorité peut obliger la personne à demeurer dans le logement assigné pendant un mois « au plus » et « jusqu'à » six heures par jour pourrait par ailleurs rendre l'examen de la proportionnalité de la mesure plus compliqué. En outre, nous souhaitons attirer l'attention sur le fait que le contrôle du respect de l'obligation de présence sera difficile et constituera une charge de travail considérable pour les autorités compétentes, alors que l'utilité de la mesure pour l'exécution demeurera probablement restreinte. En outre, nous sommes favorables à ce que le non-respect d'une obligation de présence représente un motif de détention, proposons toutefois que cela ne soit pas uniquement valable lorsque la violation de l'obligation de présence a empêché l'exécution du renvoi, mais également lorsque cette violation a empêché d'autres mesures nécessaires en vue de l'exécution du renvoi (p. ex. clarification de l'identité ou l'obtention de documents de voyage).

Nous ne nous opposons pas à ce que la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'art. 76a al. 4 LEI soit ancrée dans la loi. La relation entre le nouvel art. 76a al. 4 et l'art. 76a al. 1 LEI nous paraît cependant équivoque. Cela étant, la section 5 du chapitre 10 relatif aux mesures de contrainte doit être retravaillée et simplifiée.

### **Droits d'accès aux systèmes d'information**

Nous saluons l'extension des droits d'accès aux systèmes d'information SYMIC et eRetour. En particulier, l'extension des droits d'accès des autorités d'exécution des peines et des mesures nous paraît importante pour permettre à ces autorités d'accomplir leur tâche légale. Pour le surplus, cette extension aura pour conséquence que les autorités d'exécution des peines et des mesures dépendent moins des autorités migratoires dans le cadre de leur travail.

### **Transmission des données médicales**

Les modifications concernent en particulier la transmission des données médicales (art. 71b). Dans ce domaine, le projet propose d'adapter la loi aux dispositions de l'OERE sur l'évaluation de l'aptitude au transport entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022, ce qui est inhabituel en soi.

Conformément aux dispositions de l'ordonnance, la responsabilité de la transmission des informations médicales et de l'évaluation de l'aptitude au transport incombe exclusivement à un médecin. Il est prévu que la loi, qui emploie actuellement l'expression plus large de « professionnels de la santé », soit adaptée conformément à l'ordonnance. A notre avis, rien ne s'oppose à ce que l'évaluation de l'aptitude au transport relève de la compétence exclusive d'un médecin. Cependant, nous demandons une approche plus nuancée en ce qui concerne la transmission des données médicales, lesquelles ne pourraient être transmises, selon les explications contenues dans le rapport explicatif, que de médecin à médecin.

Si nous comprenons les raisons qui motivent cette modification, nous souhaitons toutefois attirer l'attention sur le fait que cette adaptation engendrerait une charge de travail supplémentaire notable pour les autorités migratoires cantonales ainsi que des tâches administratives inutiles. En effet, des rapports médicaux récents qui se trouvent dans le dossier de l'office de la migration ou dans les mains de professionnels de la santé (autres que des médecins) dont les coordonnées sont disponibles dans le dossier cantonal ne pourraient plus être transmis directement au médecin responsable de l'évaluation de l'aptitude au transport. Le service des migrations devra trouver le médecin traitant et l'inviter à transmettre son rapport directement au médecin responsable de l'évaluation de l'aptitude au transport, ceci sans informer le service migratoire du contenu de ce

rapport. Pour des motifs d'économie de procédure, les autorités migratoires compétentes doivent avoir la possibilité de transmettre directement au médecin responsable de l'évaluation de l'aptitude au transport des rapports médicaux préexistants et récents qui se trouvent déjà au dossier cantonal où qui peuvent facilement être obtenus de la part d'autres professionnels de la santé. Il est par ailleurs nécessaire que l'autorité migratoire cantonale - qui demeure responsable de l'exécution du renvoi - dispose de tous les renseignements pertinents au sujet de l'état de santé de la personne concernée. Le projet doit être modifié en conséquence.

Au surplus, nous saluons la proposition d'inscrire explicitement dans la loi que les médecins traitants n'ont pas besoin d'être libérés du secret médical avant de transmettre des dossiers médicaux et ne se rendent pas punissables en transmettant ces dossiers. Par le passé, des incertitudes et divergences d'opinion à ce sujet ont régulièrement conduit à des retards dans les procédures.

Enfin, nous sommes favorables à la proposition de reformuler l'art. 67 al. 1 let. c LEI relatif aux interdictions d'entrée de manière à ce que le prononcé d'une interdiction d'entrée ne soit pas limité aux seules personnes renvoyées de Suisse. En effet, l'interprétation littérale de la disposition actuelle ne correspond pas à la pratique et engendre une importante charge de travail supplémentaire pour les autorités cantonales, notamment lors d'interdictions d'entrée à l'encontre de personnes qui ont quitté la Suisse avant le prononcé d'une éventuelle mesure de renvoi (par exemple personnes avec overstay).

En vous remerciant de l'attention que vous porterez au présent courrier, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de nos meilleures salutations.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président  
Christophe Darbellay



La chancelière  
Monique Albrecht

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

**Nur per E-Mail**

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus  
3003 Bern

Zug, 26. März 2024 sa

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

**Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 29. März 2024 vernehmen zu lassen. Zu den verschiedenen Punkten der Vorlage nehmen wir gerne wie folgt Stellung und folgen dabei dem Aufbau des erläuternden Berichts.

**I. Erleichterter Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (Ziff. 3.1.1)**

Der Kanton Zug begrüsst die Neuerung, dass auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz schon zugelassen sind, bewilligungsfrei eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen können (Art. 38 Abs. 2-4 VE-AIG), sofern keine weiteren Auflagen in der ursprünglichen Bewilligung noch gültig sind. Wir befürworten hierbei auch die vorgesehene Möglichkeit, eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verknüpfen, dass für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf.

**II. Lebensmittelpunkt bei der Bewilligungserteilung (Ziff. 3.1.2)**

**Antrag 1**

Die Kriterien für den Nachweis des Lebensmittelpunkts seien der globalisierten Wirtschaft mit einer stark aufgesplitteten Wertschöpfung anzupassen; allenfalls seien qualifizierte Ausnahmestatbestände zu schaffen (Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> und 2 VE-AIG).

In der Schweiz, insbesondere im Kanton Zug, hat es viele regionale (für mehrere Länder verantwortliche) oder globale Headquarters. Insbesondere in den obersten Positionen oder bei spezifischen Fachexperten ist der Lebensmittelpunkt nicht immer einfach zu definieren, da sie aufgrund ihrer Funktion viel reisen müssen und nicht «den festen Wohnsitz» eines Durchschnittsbürgers haben. Zudem sind solche Anstellungen an oberster Stelle oft auf wenige Jahre beschränkt. So folgen deren Familien nicht immer in die Schweiz, weil die Kinder möglicher-

weise schon eine höhere Ausbildung machen oder weil andere Gründe bestimmend sind, so dass eine temporäre Trennung (die oft nicht planbar ist, wie die Erfahrungen zeigen) die näherliegende Wahl darstellt als ein Umzug. Diesem Umstand könnte mittels qualifizierter Ausnahmetatbestände oder mittels entsprechender Ausführungen betreffend Ausnahmen bei den Kriterien zur Bestimmung des Lebensmittelpunkts auf Verordnungs- oder Weisungsebene Rechnung getragen werden.

### **III. Anpassung der Verpflichtungen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs (Anwesenheitspflicht in zugewiesener Unterkunft) und der Zwangsmassnahmen (Ziff. 3.1.4)**

#### **Antrag 2**

Die Ausgestaltung der neuen Zwangsmassnahme der Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft sei zu präzisieren (Art. 73a VE-AIG). Die Nichteinhaltung einer Anwesenheitspflicht soll zudem nicht nur dann einen Haftgrund darstellen, wenn durch die Nichteinhaltung der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert wurde, sondern auch dann, wenn dadurch andere für den Vollzug notwendige Massnahmen (z.B. Abklärungen zur Identität oder Beschaffung von Reisedokumenten) verhindert wurden (Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG).

Der Kanton Zug begrüsst die neu vorgesehene Möglichkeit der zuständigen Behörden, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherzustellen. Aus der bestehenden Formulierung geht jedoch nicht klar hervor, ob derselbe Grund (z.B. Abklärungen zur Identität) die Anordnung mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigen kann und wenn ja, ob jede angeordnete Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann, was zu präzisieren ist. Es bleibt auch darauf hinzuweisen, dass sich die Kontrolle der Anwesenheitspflicht für die zuständigen Behörden als schwierig und aufwendig erweisen könnte.

### **IV. Zugriffsrechte auf Informationssysteme (Ziff. 3.1.5)**

Der Kanton Zug begrüsst die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Zugriff auf das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) durch die kantonalen Justizvollzugsbehörden. Diese ermöglicht den kantonalen Justizvollzugsbehörden eine Einsicht in die besonders schützenswerten Personendaten, was im Zusammenhang mit vollzugsrechtlichen Fragestellungen und damit zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags im Hinblick auf die Beschaffung migrationsrechtlicher Informationen weitere Erleichterungen mit sich bringen wird.

### **V. Weitergabe medizinischer Daten; Einreiseverbote (Ziff. 3.1.6 des erläuternden Berichts)**

#### **Antrag 3**

Die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten sei nicht ausschliesslich auf Arztpersonen zu beschränken, sondern es sei auch den zuständigen Behörden zu ermöglichen, diese Daten den für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arztpersonen zukommen zu lassen.

Die redaktionellen Anpassungen betreffen insbesondere die Weitergabe medizinischer Daten. In diesem Bereich soll das AIG an die am 1. Mai 2022 in Kraft getretenen Verordnungsbestimmungen der VVWAL zur Beurteilung der Transportfähigkeit angepasst werden. Gemäss den Verordnungsbestimmungen liegt die Zuständigkeit für die Weitergabe medizinischer Informationen und die Beurteilung der Transportfähigkeit ausschliesslich bei einer Arztperson. Das Gesetz enthält hier den Begriff «medizinische Fachperson», was nun an die Verordnungsbestimmungen angepasst werden soll. Dagegen spricht nichts, ebenso wenig wie gegen eine ausschliessliche Zuständigkeit der Arztpersonen für die Beurteilung der Transportfähigkeit. Bei der Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten, welche gemäss erläuterndem Bericht respektive Art. 71b VE-AIG künftig ausschliesslich von Arztperson zu Arztperson erfolgen könnte, erachten wir hingegen eine differenziertere Vorgehensweise als angezeigt. Die vorgesehene Änderung würde für die kantonalen Migrationsbehörden im Vollzugsbereich zu einem bedeutenden Mehraufwand und zu administrativen Leerläufen führen. Arztberichte, über welche eine andere, der Behörde bekannte medizinische Fachperson oder das Migrationsamt selbst verfügen, könnten nicht mehr direkt der für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arztperson zugestellt werden. Das Migrationsamt müsste die behandelnde Arztperson ausfindig machen und diese bitten, ihren Bericht der für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arztperson zukommen zu lassen, ohne das Amt über den Inhalt zu informieren. Aus prozessökonomischen Gründen ist es wichtig, dass die zuständigen Behörden die Möglichkeit haben, bereits vorliegende und aktuelle Arztberichte der für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Arztperson zukommen zu lassen. Auch sollte die kantonale Migrationsbehörde, welche für den Vollzug zuständig ist und die Verantwortung dafür trägt, über alle einschlägigen Informationen zum Gesundheitszustand der betroffenen Person verfügen.

Im Weiteren begrüssen wir, dass auf Gesetzesstufe klargestellt werden soll, dass sich die behandelnden Ärztinnen und Ärzte vor der Weitergabe des medizinischen Dossiers nicht von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen müssen und sie sich durch deren Weitergabe nicht strafbar machen. Schliesslich befürworten wir auch den Vorschlag, Art. 67 Abs. 1 AIG neu bzw. wieder so zu formulieren, dass die Verfügung eines Einreiseverbots nach Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG nicht nur auf Personen beschränkt ist, welche aus der Schweiz weggewiesen worden sind.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 26. März 2024

Freundliche Grüsse  
Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut  
Frau Landammann



Renée Spillmann Siegwart  
stv. Landschreiberin

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
(vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Volkswirtschaftsdirektion (info.vds@zg.ch)
- Amt für Migration (AFMKader@zg.local)
- Amt für Justizvollzug (info.ajv@zg.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)



Elektronisch an vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch



**Kanton Zürich  
Regierungsrat**

staatskanzlei@sk.zh.ch  
Tel. +41 43 259 20 02  
Neumühlequai 10  
8090 Zürich  
zh.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
3003 Bern

20. März 2024 (RRB Nr. 300/2024)

### **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Vernehmlassung)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 haben Sie uns eingeladen, uns zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20) vernehmen zu lassen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Im Grundsatz begrüssen wir die vorgeschlagenen Änderungen und äussern uns zu den einzelnen Bestimmungen wie folgt:

#### **Art. 71b VE-AIG**

Grundsätzlich sind die Anpassungen in Art. 71b AIG begrüssenswert, da sie die Frage klären, ob vorgängig der Weitergabe medizinischer Daten zur Prüfung der Transportfähigkeit eine Entbindung vom ärztlichen Berufsgeheimnis notwendig ist. Hingegen könnte die Änderung von «medizinischer Fachperson» in «behandelnde Ärzte» dahingehend verstanden werden, dass z. B. Vorakten von Rettungssanitäterinnen und -sanitätern nicht mehr beigezogen werden können. Zudem bringt die revidierte Bestimmung bezüglich der Frage, was genau unter den für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen medizinischen Daten zu verstehen ist, leider keine Klarheit. Dies wäre jedoch wünschenswert und es sollte präzisiert werden, welche Akten von der Weitergabepflicht der behandelnden Ärztin oder des behandelnden Arztes erfasst werden.

Weiter muss es zulässig sein, dass die kantonalen Migrationsbehörden oder das Staatssekretariat für Migration (SEM) in ihren Akten bereits vorhandene medizinische Daten an die für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärztinnen und Ärzte weitergeben dürfen. Dies ist in Art. 71b ausdrücklich aufzunehmen. Dieses Vorgehen schliesst den Prozess über die behandelnde Ärztin oder den behandelnden Arzt nicht aus. Andernfalls würde der Wegweisungsvollzug, der teilweise an Fristen gebunden ist, ohne Not erschwert oder sogar verunmöglicht. Zudem wäre es aus prozessökonomischen Gründen unsinnig, wenn die kantonalen Migrationsbehörden und das SEM diese Berichte nicht mehr direkt an die Ärztin oder den Arzt, die oder der für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständig ist, weiterleiten dürften.

Zudem muss die kantonale Migrationsbehörde, die für den Vollzug der Wegweisung zuständig ist und die Verantwortung dafür trägt, über alle einschlägigen Informationen zum Gesundheitszustand der betroffenen Person verfügen. Auch dieses dringende Anliegen der kantonalen Vollzugsbehörden ist in Art. 71b aufzunehmen.

#### **Art. 73a VE-AIG**

Wir begrüssen es, dass die zuständigen Behörden neu die Möglichkeit haben sollen, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherzustellen. Die vorgesehene Bestimmung muss indessen präzisiert werden. Aus der Formulierung geht nicht klar hervor, ob derselbe Grund (z. B. Abklärungen zur Identität) mehrfach die Anordnung einer Anwesenheitspflicht rechtfertigt und wenn ja, ob jede angeordnete Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann. Die Einschränkung der Dauer der Massnahme auf «bis zu» 6 Stunden täglich bzw. «während längstens» einem Monat ist aus unserer Sicht eher zu eng und zu unbestimmt.

Ebenfalls befürworten wir, dass die Nichteinhaltung einer Anwesenheitspflicht einen Haftgrund darstellen kann, da die Massnahme ansonsten zahnlos wäre. Um die Wirksamkeit dieser Bestimmung zu erhöhen, muss die Administrativhaft nicht nur dann zulässig sein, wenn durch die Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht der Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert wurde, sondern auch, wenn dadurch andere für den Vollzug notwendige Massnahmen (z. B. Abklärungen zur Identität oder Beschaffung von Reisedokumenten) verhindert wurden.

#### **Art. 9 Abs. 1 Bst. q und Abs. 2 Bst. m Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich**

Durch die Einführung von Art. 9 Abs. 1 Bst. q und Abs. 2 Bst. m des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (VE-BGIAA) soll den kantonalen Justizvollzugsbehörden einschliesslich der Bewährungshilfe zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben ein Lesezugriff auf die notwendigen besonders schützenswerten Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem gewährt werden. Insbesondere im Hinblick auf die Platzierung, Vollzugsplanung oder die bedingte Entlassung sind die vorgesehenen Einsichtsrechte notwendig und führen zu einer Verringerung des administrativen Aufwands auf kantonaler Ebene. Zudem sind die Anliegen des Datenschutzes berücksichtigt. Deshalb begrüssen wir diese Änderungen ausdrücklich.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatsschreiberin:

Mario Fehr

Dr. Kathrin Arioli



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

Bern, 28. März 2024

## **Vernehmlassung: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Der Bundesrat will das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) anpassen und damit den Entwicklungen im Migrationsbereich Rechnung tragen. Die Änderungen betreffen insbesondere Bestimmungen über die Erwerbstätigkeit sowie über die Erteilung und das Erlöschen von Bewilligungen. Im Bereich Arbeit soll die Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung aufgehoben werden. Im Gesetz soll neu explizit festgehalten werden, dass bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss und dass die Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland erlischt. Damit wird die Motion 21.4076 Marchesi «Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer. Der Grundsatz des Lebensmittelpunkts soll wieder eindeutig anwendbar sein» umgesetzt. Mit der Vorlage soll zudem im Rahmen des Wegweisungsvollzugs eine rechtliche Grundlage für die Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft geschaffen werden, wenn eine betroffene Person ihrer Ausreisepflicht in der angesetzten Ausreisefrist nicht nachgekommen ist. Aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids soll zudem die Haftdauer der sogenannten «Dublin-Renitenzhaft» eingeschränkt werden. Sie wird künftig nur noch maximal sechs Wochen erlaubt sein und nicht mehr auf drei Monate verlängert werden können. Des Weiteren sind die Luftverkehrsunternehmen, die Verpflichtungen nach Eröffnung einer Wegweisungsverfügung, die Zwangsmassnahmen sowie verschiedene Informationssysteme davon betroffen.

### **Die Mitte unterstützt die Gesetzesanpassungen im Grundsatz**

Die Mitte unterstützt die vorgesehenen Gesetzesanpassungen im Grundsatz. Im Folgenden nimmt sie zu ausgewählten Punkten Stellung:

#### *Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit*

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

*Lebensmittelpunkt in der Schweiz*

Die Mitte teilt die Ansicht, dass der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss, wenn Ausländerinnen und Ausländern eine Aufenthaltsbewilligung erteilt oder verlängert wird. Die Mitte unterstützt daher, dass im Gesetz neu explizit festgehalten werden soll, dass bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss und dass die Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland erlischt.

*Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft*

Für Personen, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen und innerhalb der angesetzten Ausreisefrist nicht ausgereist sind, soll neu eine Anwesenheitspflicht von maximal sechs Stunden pro Tag für die maximale Dauer von jeweils einem Monat angeordnet werden können. Die Mitte unterstützt diese Massnahme, die der Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung dient. Zudem stellt sie die notwendige Anwesenheit der betroffenen Person im Hinblick auf die Abklärungen zur Identität oder die Beschaffung von Reisedokumenten und zur Organisation der Ausreise sicher.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

**Die Mitte**

Sig. Gerhard Pfister  
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio  
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
EJPD  
3003 Bern

Bern, 25.03.2024  
AIG\_Erwerbstätigkeit / MZ

*Elektronischer Versand: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

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

### **Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen**

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

Der Migrationsbereich ist einem ständigen Wandel unterworfen, der verschiedene rechtliche Anpassungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) erforderlich macht. In der vorliegenden Vorlage sind verschiedene Bereiche im AIG inhaltlicher wie aber auch redaktioneller Natur betroffen. Im Vordergrund stehen für die FDP *die Erleichterungen im Bewilligungsverfahren, Achtung des Grundsatzes des Lebensmittelpunkts sowie die Schaffung weiterer Rechtsgrundlagen im Wegweisungsvollzug*. Insgesamt begrüsst die FDP die Vorlage, die für mehr Rechtssicherheit sorgt und zu einem effizienteren Wegweisungsvollzug beiträgt.

#### **Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit**

Aktuell untersteht der Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen unnötigerweise einer Bewilligungspflicht. Der bewilligungsfreien Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit soll jedoch für Personen, die bereits im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit sind, die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erleichtern und dadurch die wirtschaftliche Innovation und das Unternehmertum fördern. Diese Änderung zum Wohle des Schweizer Wirtschaftsmarktes stellt eine Optimierung der Zulassung von qualifizierten Erwerbstätigen dar, die von unserem Nationalrat Nantermod im Postulat [19.3651](#) initiiert wurde. Mittels dieser Änderung wird eine administrative Schranke abgebaut und die langfristige Bleibeperspektive von qualifizierten Fachkräften erhöht.

#### **Lebensmittelpunkt bei der Bewilligungserteilung**

Eine weitere Anpassung besteht darin, dass für die Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung an Gesuchsteller aus Drittstaaten der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss und dass die Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland erlischt. Die FDP befürwortet die gesetzliche Verankerung des Lebensmittelpunktkonzeptes gegenüber Angehörigen aus Drittstaaten. Dieses Konzept ist zwar gängige Praxis, aber durch jüngste Bundesgerichtsentscheide indirekt in Frage gestellt. Diese Klarstellung dient der Rechtssicherheit und ermöglicht zugleich die Integration, den Spracherwerb und das Vertrautwerden mit den Sitten und Gebräuchen der hiesigen Gesellschaft.

## Anpassung der Verpflichtungen Wegweisungsvollzugs

Mit der Vorlage soll im Rahmen des Wegweisungsvollzugs eine gesetzliche Grundlage für eine Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft geschaffen werden. Die Anordnung einer Anwesenheitspflicht dient der Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung. Dank dieser gesetzlichen Grundlage wird der Handlungsspielraum der zuständigen kantonalen Behörden bei den Vollzugsfällen vergrössert. Ein effizientes Vollzugssystem ist für die Akzeptanz und das Funktionieren unseres Asylsystems unabdingbar.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse  
FDP.Die Liberalen

Der Präsident



Thierry Burkart  
Ständerat

Der Generalsekretär



Jon Fanzun



**Les VERT-E-S suisses**

Bettina Beer  
Waisenhausplatz 21  
3011 Berne

bettina.beer@gruene.ch  
031 511 93 21

Département fédéral de justice et pol  
Palais fédéral ouest  
3003 Berne

*par e-mail à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

Berne, le 27 mars 2024

**Consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration :  
Facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du  
centre des intérêts et accès aux systèmes d'information**

Mesdames, Messieurs,

Les VERT-E-S vous remercient de les avoir sollicité-e-s pour la consultation sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), portant sur la facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, la prise en compte du centre des intérêts et l'accès aux systèmes d'information.

**En résumé**

**Pas de nécessité de limiter le changement d'emploi :** Les VERT-E-S saluent la suppression prévue de l'obligation, pour les titulaires d'une autorisation de séjour, d'obtenir une autorisation pour passer d'une activité salariée à une activité indépendante. Toutefois, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire de restreindre le changement d'emploi pendant une durée déterminée.

**Garantir l'accès illimité à la procédure d'asile dans les aéroports :** Les VERT-E-S demandent que toutes les personnes aient la possibilité, à tout moment et sans restriction, de demander une protection et d'avoir ensuite accès à la procédure d'asile.

**Atteinte extrêmement critique aux droits fondamentaux dans la liberté de mouvement et nouveaux motifs de détention inutiles :** Les VERT-E-S s'opposent à la possibilité d'ordonner l'obligation de présence dans le logement pour garantir l'exécution du renvoi. Celle-ci constitue une atteinte aux droits humains inadmissible et entraîne un nouveau motif de détention en vue du renvoi ou de la détention Dublin.

**Extension délicate des droits d'accès aux banques de données SYMIC et eRetour :** Les VERT-E-S sont d'avis que l'extension prévue de l'accès aux données est délicate, en particulier lorsqu'il s'agit de données sensibles. Nous demandons donc que l'extension des droits d'accès à différentes autorités et à des tiers respecte la protection des données des personnes concernées ainsi que le principe de proportionnalité.

## Commentaires détaillés

### Facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante

**Les VERT-E-S saluent l'allègement prévu pour les ressortissants et ressortissantes de pays tiers titulaires d'une autorisation de séjour en vue d'exercer une activité lucrative indépendante**, qui permettra aux professionnels et professionnelles présentes en Suisse d'exploiter pleinement leur potentiel. La suppression de l'obligation d'autorisation doit permettre de promouvoir la force d'innovation économique en réduisant les obstacles pour les start-ups innovantes et en améliorant les perspectives à long terme pour la main d'œuvre bien qualifiée.

**Par contre, les VERT-E-S estiment qu'il n'est pas nécessaire de restreindre la mobilité professionnelle et géographique de ces personnes.** Indépendamment des qualifications, des changements inattendus dans la situation professionnelle, tout comme des événements inattendus de la vie ou le développement des personnes peuvent entraîner le souhait ou la nécessité d'un changement professionnel. Cela peut également impliquer une réorientation ou un développement professionnel. Du point de vue des VERT-E-S, les compétences et le potentiel des personnes présentes en Suisse devraient être déterminants pour l'exercice de leur activité professionnelle. Une interdiction de fait de changer d'emploi empêche ces possibilités d'évolution et rend difficile le maintien des personnes concernées sur le marché du travail en cas d'événements inattendus. Même si cette condition peut éventuellement se justifier pour une courte période, afin d'empêcher le changement immédiat et arbitraire d'activité professionnelle après l'entrée en Suisse, la restriction de la mobilité professionnelle se justifie de moins en moins, voire devient inadmissible, au fur et à mesure que la durée du séjour augmente. **Les VERT-E-S demandent donc la suppression de la deuxième phrase de l'art 38 al. 2 AP-LEI.**

### Extention du devoir de prise en charge et publication des sanctions prises à l'encontre des entreprises de transport aérien

Selon l'art. 93, al. 1 AP-LEI, les entreprises de transport aérien doivent désormais prendre en charge les personnes qu'elles transportent non seulement en cas de refus d'entrée, mais aussi en cas de refus de transit par les zones de transit internationales des aéroports. Il s'agit notamment de l'obligation de transporter immédiatement les passagers et passagères dont l'entrée dans l'espace Schengen a été refusée de la Suisse vers leur pays d'origine ou d'accueil ou vers le pays qui a délivré les documents de voyage.

**Les VERT-E-S demandent que toutes les personnes aient la possibilité, à tout moment et sans restriction, de demander une protection et d'avoir ensuite accès à la procédure d'asile.** Cet accès illimité à la procédure d'asile doit également être garanti dans les aéroports, y compris lors de la mise en œuvre de l'extension prévue de l'obligation d'assistance des compagnies aériennes.

La [Directive 2001/51/CE du Conseil du 28 juin 2001 visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985](#) demande aux États membres de l'Union européenne d'adapter leur législation pour étendre le devoir de prise en charge des personnes en cas de refus de transit par les zones de transit internationales des aéroports. Il s'agit là précisément de l'objectif de l'art. 93, al. 1 AP-LEI. Néanmoins, la Directive en question précise que son application ne doit pas porter « préjudice aux engagements qui découlent de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ». Les amendes élevées auxquelles sont soumises les compagnies aériennes les ont amenées à adopter une pratique rigoureuse en matière de visas : s'il y a le moindre doute sur le fait qu'un passager ou une passagère ne remplit pas les conditions d'entrée dans le pays de destination, il ou elle ne peut pas monter à bord. Dans la pratique, même les personnes qui ont besoin de protection – et qui y ont

manifestement droit – sont refoulées par le personnel au sol des compagnies aériennes. Comme la directive elle-même ne donne aucune indication sur la manière dont les compagnies aériennes peuvent se conformer à ses dispositions tout en tenant compte des droits des requérants et requérantes d'asile mentionnées avec le même poids dans la directive, il incombe à la Suisse de proposer enfin une réglementation satisfaisante dans le droit suisse. **Les VERT-E-S demandent que cette précision soit enfin mise en œuvre dans le cadre du devoir de prise en charge des entreprises de transport aérien.**

### **Obligation de présence et modification de la détention Dublin**

L'obligation de présence dans le logement implique une atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée, à savoir à sa liberté de mouvement. Il s'agit d'une restriction de la liberté, voire d'une privation de liberté, selon la manière dont elle est organisée dans le temps et dans l'espace. Les VERT-E-S sont très critiques à l'égard de cette mesure. Elle crée une mesure de contrainte – nouvelle et supplémentaire – qui conduit à une restriction, voire à une privation de liberté. C'est pourquoi **les VERT-E-S s'opposent à l'obligation de présence prévue.**

Si l'obligation de présence devait malgré tout être introduite, elle devrait tout au plus être ordonnée comme alternative efficace à la détention en vue du renvoi. En effet, l'obligation de présence dans le logement est clairement préférable si elle permet d'éviter la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion. Cela présuppose toutefois que l'obligation de présence soit ordonnée exclusivement dans des cas individuels justifiés comme alternative efficace à la détention en vue du renvoi. En outre, le principe de proportionnalité doit être respecté, c'est-à-dire que la décision et les modalités de l'obligation de présence doivent être limitées au strict nécessaire et qu'il doit exister un motif de détention en cas de privation de liberté.

### **Extension des droits d'accès au SYMIC et au système d'information sur le retour (eRetour)**

Avec les adaptations de loi prévues, l'accès à des données sensibles au SYMIC et à certaines catégories de données dans eRetour devrait être accordé au personnel des autorités cantonales d'exécution des peines et des mesures ou de diverses unités organisationnelles de la Confédération. Pour les VERT-E-S, il semble très difficile de garantir la protection constitutionnelle contre l'utilisation abusive des données personnelles dans le cadre du « système de libre-service » prévu, qui permettrait à de nombreuses personnes supplémentaires d'accéder à des données en partie sensibles, et de faire respecter le principe de proportionnalité et les prescriptions de la LPD.

Il ne faut pas créer une interface entre les différentes unités et accorder les accès de manière non différenciée uniquement pour faciliter les tâches des autorités ; les intérêts de la personne concernée (protection contre l'utilisation abusive de ses propres données, protection de la sphère privée) et l'intérêt de l'État à des processus plus efficaces sont disproportionnés.

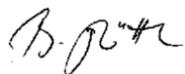
En outre, seules les réglementations qui ont été examinées, évaluées et approuvées par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) devraient être introduites. Les documents mis en consultation ne précisent pas si tel est le cas dans le cas présent.

**Les VERT-E-S demandent donc que l'extension des droits d'accès à différentes autorités et à des tiers respecte la protection des données des personnes concernées ainsi que le principe de proportionnalité.** Il convient notamment de désigner clairement qui peut avoir accès à quelles informations et à quelles conditions.

Pour plus de détails nous renvoyons à la prise de position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR ainsi qu'à celle d'AsyLex.

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en compte notre prise de position.

Meilleures salutations



Balthasar Glättli  
Président



Bettina Beer  
Secrétaire politique

Département fédéral de justice et police  
DFJP  
Monsieur le Conseiller fédéral Beat Jans  
3003 Berne

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

Berne, le 25 mars 2024

**Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

**Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

**L'UDC Suisse accueille favorablement la majorité des éléments prévus par l'avant-projet, dont en particulier le rétablissement du principe du centre des intérêts comme condition d'octroi ou de prolongation d'une autorisation de séjour. Elle rejette en revanche la révision du passage à une activité indépendante pour les ressortissants d'Etats tiers.**

L'avant-projet prévoit tout d'abord de mettre en œuvre la motion du conseiller national Piero Marchesi qui vise à rétablir le principe du centre des intérêts lors de l'examen des demandes d'octroi ou de prolongation d'une autorisation de séjour. L'UDC salue la réglementation proposée qui aura une importance pratique au sujet des ressortissants d'Etats tiers, étant donné que le TF n'a pas encore décidé si les principes de son arrêt du 2 décembre 2021 (qui délimite l'autorisation de séjour UE/AELE et l'autorisation frontalière selon le critère du centre des intérêts) devaient également s'appliquer aux ressortissants d'Etats tiers dont l'admission est régie par la LEI.

**Préserver un système qui a fait ses preuves**

En revanche, l'UDC se montre bien plus réservée en ce qui concerne la pleine mobilité professionnelle accordée aux ressortissants d'Etats tiers par l'avant-projet. Le système actuel, qui accorde cette pleine mobilité dès l'obtention d'une autorisation d'établissement, est apte à éviter les abus et ne gêne pas l'innovation de manière disproportionnée. Pour rappel, le droit actuel permet aux ressortissants d'Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante notamment si cette activité sert les intérêts économiques du pays et si les conditions financières et les exigences relatives à l'exploitation de l'entreprise sont remplies (les ressortissants de l'UE/AELE et du Royaume-Uni, eux, bénéficient des conditions favorables de l'ALCP).

Le Conseil fédéral reconnaît par ailleurs dans son rapport que des risques liés au marché du travail ne peuvent pas être exclus lors de la création d'entreprises par des personnes moins qualifiées ou dans les secteurs moins dynamiques. De plus, la volonté du Conseil fédéral de réserver les restrictions à la mobilité professionnelle à des « cas exceptionnels » est discutable : les ressortissants d'Etats tiers ne peuvent en principe venir en Suisse qu'afin de répondre à un besoin dans des domaines qui connaissent une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Les assouplissements envoient un mauvais signal.

### **Améliorations concrètes dans le domaine du transport aérien**

Pour ce qui est du transport aérien, l'UDC salue le comblement de lacune au niveau du devoir de prise en charge. Il est effectivement pertinent d'associer également les passagers se bornant à transiter entre diverses zones internationales aux devoirs des compagnies. Il en va de même de la publication des décisions prises à l'encontre d'entreprises de transport aérien, qui est un moyen adéquat pour permettre au public d'exercer un contrôle sur les activités de l'administration en lui donnant la connaissance sur les comportements et les motifs pour lesquels les entreprises de transport aérien peuvent être sanctionnées.

Pour le surplus, l'UDC voit d'un bon œil les diverses adaptations et actualisations proposées, qui consistent pour la plupart à une harmonisation de la législation avec la pratique ou la jurisprudence actuelle. Elle ne s'oppose pas à la nouvelle disposition régissant l'obligation de présence dans le logement assigné dans les cas où une personne n'a pas donné suite à son obligation de quitter le pays dans le délai imparti. Elle souligne toutefois le fait que cette obligation ne saurait, en pratique, devenir une norme intangible : des mesures plus fermes prévues par les articles 73 et suivants de la LEI doivent continuer à pouvoir être prononcées dans tous les cas où la présence à domicile n'est pas suffisante.

Comme la modification de l'article 76a al. 4 de l'avant-projet constitue une simple « mise en conformité » de la législation suisse à la pratique d'un Tribunal étranger, en l'occurrence la Cour de justice de l'Union européenne, l'UDC profite de cette occasion pour rappeler son opposition de principe à toute reprise automatique (dynamique) de droit étranger, respectivement à la soumission de l'ordre juridico-politique suisse aux institutions étrangères.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

### **UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE**

Le président du parti

Le secrétaire général



Marco Chiesa

Henrique Schneider

Conseiller aux Etats



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
UNION PATRONALE SUISSE  
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Staatssekretariat für Migration SEM  
Chef Stabsbereich Recht

**Per E-Mail:** [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Zürich, 22. März 2024 AS/sm  
[schwarzenbach@arbeitgeber.ch](mailto:schwarzenbach@arbeitgeber.ch)

**Stellungnahme: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Parmelin

Wir wurden mit E-Mail vom 15. Dezember 2023 vom Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD eingeladen, zur eingangs erwähneter Vernehmlassung bis zum 29. März 2024 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens und unterbreiten Ihnen nachfolgend gerne unsere Positionen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

**Die Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV):**

- Der SAV begrüsst, dass bei Drittstaatenangehörigen bei einem Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit die Bewilligungspflicht aufgehoben wird.
- Der SAV begrüsst die gesetzliche Verankerung der Ausnahme, wonach für eine Aufenthaltsbewilligung insbesondere für Aus- oder Weiterbildungszwecke oder zur Absolvierung eines Praktikums sich der Lebensmittelpunkt des Gestaltstellers nicht in der Schweiz befinden muss.

**1. Ausgangslage**

Der Bundesrat will das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) an Entwicklungen im Migrationsbereich anpassen. Dabei sieht die Vorlage u.a. die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen vor.

Weiter ist angedacht, dass bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss.

Da sich der Migrationsbereich laufend verändert, sind noch weitere Anpassungen erforderlich. Der SAV wird zu den zwei erstgenannten Änderungen Stellung nehmen.

## 2. Im Einzelnen

### **Die Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit wird begrüsst**

Nach geltendem Recht ist der Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind, bewilligungspflichtig, Art. 38 Abs. 3 AIG.

Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass zum bestehenden Recht auf den Stellenwechsel auch auf die Bewilligungspflicht zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu verzichten ist. Diese Änderung gilt für Drittstaatenangehörige, nicht hingegen für EU/EFTA-Staatsangehörige und Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs.

Der Bundesrat führt im erläuternden Bericht aus, dass sich die Aufhebung der Bewilligungspflicht zur Ausübung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit positiv auf die Innovationsförderung in der Schweiz auswirken kann. Er nennt beispielhaft den Start-up Bereich, in welchem administrative Hürden abgebaut werden, da der Aufbau innovativer Geschäftsideen nicht durch Verunsicherungen bezüglich der Beurteilung des gesamtwirtschaftlichen Interesses und einer allfälligen Bewilligungsverweigerung beeinträchtigt wird. Dies kann, gemäss Bundesrat, zudem die langfristige Bleibeperspektive von qualifizierten Fachkräften erhöhen. Die betroffenen Drittstaatsangehörigen gehören bereits zu den inländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 21 Abs. 2 AIG). Sie haben dadurch auf dem Arbeitsmarkt einen Vorrang gegenüber neu einreisenden Drittstaatsangehörigen. Mit dem vorgeschlagenen bewilligungsfreien Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit werden ihre wirtschaftlichen Integrationsmöglichkeiten zusätzlich verbessert.

Der SAV kann diese Ausführungen nachvollziehen und unterstützt die vorliegende Änderung betr. Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit.

Da im neuen Art. 38 Abs. 2 AIG der Passus «Sie können die Stelle ohne weitere Bewilligung wechseln.» wegfällt, ist nicht eindeutig klar, ob der einfache Stellenwechsel (im Sinne eines Arbeitgeberwechsels) für Drittstaatenangehörige weiterhin bewilligungsfrei möglich ist oder, ob dieser neu mit einer Bedingung verknüpft werden kann. Keinesfalls darf die neue Formulierung zu einer Erschwerung beim Arbeitgeberwechsel führen. Um einer Regelungslücke vorzubeugen, beantragt der SAV im Sinne einer Klarstellung die Beibehaltung des genannten Passus.

### **Die Ausnahmen beim Lebensmittelpunkt sind wichtig**

Bereits heute wird bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf das AIG vorausgesetzt, dass sich der Lebensmittelpunkt tatsächlich in der Schweiz befindet, Art. 86 Abs. 2 lit. c Ziff. 1 VZAE. Diese Voraussetzung ist jedoch auf Verordnungsebene verankert. Der vorliegende Entwurf sieht vor, dass nun gesetzlich geregelt werden soll, dass sich für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz befinden muss. Bei vorübergehenden Aufenthalten in der Schweiz, wie z.B. für Aus- und Weiterbildungszwecke, Absolvierung von Praktika oder medizinische Behandlungen, muss diese Voraussetzung nicht erfüllt sein.



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
UNION PATRONALE SUISSE  
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Der SAV begrüsst die Ausnahmeregelung des Lebensmittelpunkts für vorübergehende Aufenthalte in der Schweiz. So ist die Schweiz, je nach Branche, ein beliebter Ausbildungsort für angehende Fachkräfte aus Drittstaaten. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Stellungnahme von Gastro-suisse vom 28. März 2024.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Daniella Lützel Schwab  
Ressortleiterin Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht

Andrea Schwarzenbach  
Stv. Ressortleiterin Arbeitsmarkt und Arbeitsrecht

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Herr Bundesrat Beat Jans  
3003 Bern

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

Bern, 27.03.2024

## **Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Gelegenheit zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)  
Stellung zu nehmen.

### **Allgemeines**

Die vorgesehene Änderung sieht eine Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit für Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung vor (Art. 38 Abs. 2-4). Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) begrüsst generell Massnahmen, die Personen mit Aufenthaltsbewilligungen die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern und diese nicht diskriminieren. Er begrüsst daher auch die Aufhebung der Bewilligungspflicht für eine selbständige Erwerbstätigkeit für Personen mit Aufenthaltsbewilligung.

### **Gefahr der Scheinselbständigkeit und der Ausbeutung begegnen**

Gleichwohl muss sichergestellt sein, dass diese Massnahme nicht zu Lohndumping oder einer Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen führt. Darüber hinaus muss verhindert werden, dass Formen von Scheinselbständigkeit (z.B. im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen für digitale Plattformanbieter, in Branchen mit Subunternehmer-Ketten wie dem Bau oder der Reinigung) begünstigt werden oder die geltenden branchen- und ortsüblichen Standards bezüglich Arbeitsbedingungen, Sozialversicherungen, Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit unterlaufen werden. Es ist aber oberste Priorität und es muss genau geprüft werden, dass kein Missbrauch stattfindet, damit Arbeitnehmer:innen nicht ausgebeutet werden.

Wir fordern die Aufstellung eines entsprechenden Dispositivs sowie die Gewährleistung eines Monitorings. Diese Reform bedarf zwingend einer Stärkung des Dispositivs gegen Scheinselbständigkeit sowie gegen die Konkursreiterei sowie dem Phänomen der Kettenkonkurse.

Die Gefahr der Scheinselbständigkeit ist nämlich gerade für Personen mit prekären Status und schlechten und fehlenden Sprachkenntnissen gross. Sie werden dann schnell Opfer von Ausbeutung, z.B. als Scheinselbständige in Subunternehmer-Ketten.

Wir stehen, sehr geehrter Herr Bundesrat Jans, zur Verfügung für einen Austausch mit den Spezialisten des BJ zu Verhinderung des Phänomens der Scheinselbständigkeit sowie der ersten Evaluation der Massnahmen gegen die Kettenkonkurse. Diese Revision sollte die Möglichkeit geben für eine erste Evaluationsrunde über die Effektivität des Bundesgesetzes über die Bekämpfung des missbräuchlichen Konkurses. Dafür stehen wir gerne zur Verfügung.

### **Weitere Punkte der Revision**

Der Zusatz, dass eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verbunden werden kann, «dass für eine bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgt» (Art. 38 Abs. 2 VE-AIG) ist aus Sicht des SGB inakzeptabel. Eine solche Einschränkung erhöht die Abhängigkeit der Arbeitnehmer:innen von ihren Arbeitgeber:innen. Sie stellt zudem eine unverhältnismässige Hürde für die Arbeitsmarktintegration dar, deren effektive Wirkung unklar ist.

Neu soll im Art. 33 des AIG explizit festgehalten werden, dass das Anrecht auf eine Bewilligung und Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung daran gekoppelt ist, dass die/der Gesuchsteller:in (Staatsangehörige eines Drittstaates) seinen/ihren «Lebensmittelpunkt» in der Schweiz hat. Der SGB ist der Ansicht, dass die bereits jetzt in Art. 33 und 34 des AIG festgelegten Kriterien zur Bewilligungserteilung ausreichend sind und genügend Anhaltspunkte in Bezug auf den Lebensmittelpunkt liefern. Die explizite Nennung des Lebensmittelpunkts, ohne genauer festzulegen, wie er definiert ist, bringt aus Sicht des SGB keinen Mehrwert bzw. birgt die Gefahr grösserer Rechtsunsicherheit. Aus den genannten Gründen handelt es sich aus Sicht des SGB dabei um eine unverhältnismässige und formalistische Ergänzung, auf die verzichtet werden kann.

Vorgesehen ist ausserdem, die Regelung zur Weitergabe von medizinischen Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit anzupassen (Art. 71b). Neu soll eine Auskunftspflicht für behandelnde Ärzt:innen zur Beurteilung der Transportfähigkeit von Personen mit rechtskräftigem Landesverweis gelten. Da es sich hierbei um besonders schützenswerte Daten handelt, ist Zurückhaltung angebracht. Aus Sicht des SGB sollte daher der Zusatz, dass die Weitergabe nur erfolgt, «soweit diese (die genannten Behörden) die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen» unter Art 71b Abs. 1 AIG beibehalten werden.

Die geplanten Änderungen umfassen auch die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für die Anwesenheitspflicht in zugewiesenen Unterkünften sowie eine Reduktion der Dauer der Dublin-Renitenzhaft (Art. 73 und Art. 76). Aus Sicht des SGB ist diese zusätzliche Einschränkung der Bewegungsfreiheit (Anwesenheitspflicht) zur Sicherstellung und Optimierung des Vollzugs einer Weg- oder Ausweisung oder eines Landesverweises für Personen, die ihrer Ausreisepflicht nicht

nachgekommen sind, nicht notwendig. Eine derartige Einschränkung der Bewegungsfreiheit stellt eine einschneidende Massnahme dar, weswegen Zurückhaltung geboten ist. Zudem ist unklar, inwiefern die vorgesehene zusätzliche Anwesenheitspflicht den Vollzug tatsächlich optimieren würde, da bereits nach geltendem Recht Massnahmen ergriffen werden können, um den Vollzug sicherzustellen. Der SGB lehnt zudem die Einführung neuer Hafttatbestände bei Nicht-Einhaltung der genannten Anwesenheitspflicht entschieden ab (Art. 76 Abs. 1 Bst b Ziff. 6 VE-AIG und Art. 76a Abs. 2 Bst. K VE-AIG). Die bereits bestehenden Hafttatbestände erachten wir als ausreichend. Falls die Anwesenheitspflicht dennoch eingeführt wird, sollte sie höchstens in begründeten Einzelfällen und als tatsächliche Alternative zur Ausschaffungshaft angeordnet werden.

Der SGB erachtet die Reduktion der Dauer der Dublin-Renitenzhaft von drei Monaten auf sechs Wochen auf Grundlage eines Bundesgerichtsentscheids (BGE 148 II 169) als folgerichtig.

Die geplanten Änderungen haben die Schaffung einer rechtlichen Grundlage für den Zugriff von kantonalen Justizbehörden auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) sowie die Ausweitung des Personenkreises, der Zugriff auf die Personendaten im Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM hat, zum Ziel. Der SGB ist der Auffassung, dass der Datenschutz von Migrant:innen unbedingt gewährleistet sein muss. Für eine Ausweitung des Datenzugriffs auf einen grösseren Personenkreis muss genau definiert werden, welche Daten für welche Personengruppe und unter welchen Voraussetzungen verfügbar sind. Es muss sichergestellt werden, dass die geplante Ausweitung der Zugriffsrechte verhältnismässig ist und den geltenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen entspricht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Julia Maisenbacher  
Zentralsekretärin



Schweizerischer Gemeindeverband  
Association des Communes Suisses  
Associazione dei Comuni Svizzeri  
Associazion da las Vischnancas Svizras

Herr Bundesrat  
Beat Jans  
Vorsteher Eidgenössisches Justiz-  
und Polizeidepartement EJPD  
Bundegasse 3  
3003 Bern

per E-Mail an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 28. März 2024

## Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)

Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 hat das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement EJPD im Auftrag des Bundesrats dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) oben erwähntes Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'500 dem SGV angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

### Einleitende Bemerkungen

Der Migrationsbereich fordert stetige konstruktive Lösungsfindungen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der SGV begrüsst, dass das EJPD mit dem vorliegenden Entwurf zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) aktuelle Entwicklungen in diesem Bereich aufgreift und rechtliche Anpassungen vornimmt. Die Vorlage betrifft verschiedene Themen und Gesetze. Der SGV nimmt im Rahmen dieser Vernehmlassungsantwort zu denjenigen Punkten Stellung, welche die Arbeit und das Zusammenleben in den Gemeinden tangieren.

#### 1. Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Art. 38 Abs. 2 VE-AIG

Die Vorlage schlägt vor, dass Personen aus Drittstaaten keine Bewilligung mehr brauchen, um von einer selbständigen zu einer unselbständigen Arbeit zu wechseln. Zukünftig soll lediglich eine Meldepflicht eingeführt werden.

Der SGV ist überzeugt davon, dass der Zugang zur Erwerbstätigkeit für Personen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligungen möglichst niederschwellig gestaltet werden soll. Die erwähnte Gesetzesänderung ist eine gute Massnahme in Zeiten des Fachkräftemangels. Auch die Gemeinden profitieren davon, wenn gut ausgebildete Personen aus Drittstaaten ihre professionellen Ressourcen schnell und flexibel einsetzen können. Ausserdem ist eine Erwerbstätigkeit einer der wichtigsten Wege, um sich in der Schweiz zu integrieren und um die kommunale Sozialhilfe nicht zu belasten.

Aus diesem Grund hat sich der SGV bereits im Rahmen einer Revision des AIG im Jahr 2019 für ein vereinfachtes Verfahren bei der Aufnahme der selbständigen und unselbständigen Erwerbstätigkeit von vorläufig Aufgenommenen Personen ausgesprochen. Dass dieses Vorgehen nun auch bei anderen Personen aus Drittstaaten mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung angepasst werden soll, ist aus Sicht des SGV folgerichtig und wichtig.

Für nicht nötig hält der SGV hingegen die Neuregelung, wonach die Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung verknüpft werden kann, dass der Wechsel der Erwerbstätigkeit für eine bestimmte Dauer untersagt ist. Diese Einschränkung soll insbesondere bei qualifizierten Personen Anwendung finden, die für bestimmte Tätigkeiten (z.B. Lehrkräfte für heimatliche Sprache und Kultur) in die Schweiz gekommen sind und deren Aufenthaltsbewilligung an die Erwerbstätigkeit gebunden ist. Auch hier soll aus Sicht des SGV die berufliche Flexibilität gewahrt bleiben. Die langfristige und nachhaltige Erwerbstätigkeit muss das Ziel sein. Entsprechend hält es der SGV für sinnvoll, wenn der Stellenwechsel ohne Einschränkungen möglich ist. Ausserdem ermöglicht die aktuelle Rechtsgrundlage gemäss Art. 33 Abs. 2 AIG bereits die Verknüpfung von weiteren Bedingungen an die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung.

## 2. Lebensmittelpunkt bei Bewilligungserteilung, Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> VE-AIG

Bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung soll der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen. Bei dessen Verlegung ins Ausland soll die Bewilligung erlöschen.

Der SGV begrüsst die Verankerung dieses Prinzips auf gesetzlicher Stufe. Sie schafft Klarheit bezüglich der Voraussetzungen für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und somit Rechtssicherheit für die Gemeinden.

## 3. Anwesenheitspflicht in Nothilfeunterkünften, Art. 73a VE-AIG

Mit der Vorlage soll im Rahmen des Wegweisungsvollzugs eine rechtliche Grundlage für die Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft geschaffen werden. Betroffene könnten für eine Zeitdauer von maximal einem Monat dazu verpflichtet werden, täglich bis zu 6 Stunden in der Unterkunft bleiben zu müssen.

Der SGV kann die geplante Bestimmung zur Anwesenheitspflicht nachvollziehen und unterstützen. Es gilt allerdings zu bedenken, dass an verschiedenen Standorten, an welchen sich Unterkünfte befinden, seit Jahren ein Dialog mit den Gemeinden besteht. Das Zusammenleben vor Ort wird diskutiert und sofern möglich gemeinsam geregelt. An verschiedenen Standorten bestehen zudem Angebote für die betroffenen Personen, die von engagierten Kreisen der Gemeinde geleitet werden. Organisierte Beschäftigungen und Lernangebote tragen oft dazu bei, dass betroffene Personen, die teilweise jahrelang auf eine tatsächliche Ausschaffung warten, die lokale Kultur kennen lernen und sich an die Regeln des Zusammenlebens am Standort halten. Aus diesem Grund schlägt der SGV vor, dass auch im Rahmen der neuen gesetzlichen Möglichkeiten, ein bestimmter Spielraum bezüglich Ausgehmodalitäten bestehen bleibt. Sofern Abmachungen mit den Standortgemeinden getroffen wurden, sollen diese Bestand haben können.

4. Erweiterung der Zugriffsbestimmungen auf die Datenbanken  
ZEMIS und eRetour, Art. 9 Abs. 1 Bst. Q und Abs. 2 Bst. M VE-BGIAA

Für die kantonalen Justizvollzugsbehörden soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit diese bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) zugreifen können.

Der SGV schlägt vor, dass die Zugriffsrechte auf die Einwohnerdienste ausgeweitet werden. Für die korrekte Registerführung und Datenbereinigungen brauchen die Einwohnerdienste Zugang zum ZEMIS. Dies kann Abläufe auf Gemeindeebene entscheidend beschleunigen.

Gleichzeitig bemühen sich die Schweizer Gemeinden um hohe Standards bezüglich des Datenschutzes ihrer Einwohnerinnen und Einwohner. Einschränkende Massnahmen, wie beispielsweise eine zeitliche Beschränkung des Zugriffs der zusätzlichen Akteure zum ZEMIS, wäre aus Sicht des SGV ein gangbarer Weg, um sowohl der Effizienz als auch dem Persönlichkeitsschutz Rechnung zu tragen.

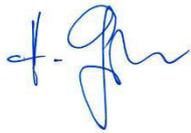
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gemeindeverband**

Präsident

Direktor



Hannes Germann  
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie: SODK, SSV, VSED



Staatssekretariat für Migration SEM  
3003 Wabern - Bern

[vernehmlassung.SBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassung.SBRE@sem.admin.ch)

Bern, 28. März 2024 sgv-KI/ye

### **Vernehmlassungsantwort: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 lädt das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD ein, sich zur Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme zu äussern. Die Vorlage sieht unter anderem die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung vor.

#### **Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt die Vorlage.**

Mit der Gesetzesänderung soll der bewilligungsfreie Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung ermöglicht werden. Der Schweizerische Gewerbeverband sgv unterstützt den Abbau dieser administrativen Hürde. Neben dem bewilligungsfreien Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit sieht die Gesetzesänderung vor, dass der Lebensmittelpunkt von Drittstaatenangehörigen für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz liegen muss. Es wird aber auch präzisiert, dass vorübergehende Aufenthalte wie Aus- oder Weiterbildungen oder Praktika von dieser Anforderung ausgenommen sind. Der sgv begrüsst diese Ausnahme, da insbesondere Hotelfachschulen sehr beliebte Ausbildungsorte für angehende Fachkräfte aus Drittstaaten sind. In diesem Zusammenhang erinnern wir daran, dass das Geschäft des Bundesrates 22.067 (Ausländer- und Integrationsgesetz. Zulassungserleichterung für Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss) 2023 an den Bundesrat zurückgewiesen wurde mit dem Auftrag, «verfassungskonforme Erleichterungen bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern mit einem schweizerischen Hochschulabschluss vorzuschlagen». Im Zuge dieser Gesetzesänderung und im Interesse der Schweizer Wirtschaft ist es wichtig, eine umfassende Gleichbehandlung auf der gesamten schweizerischen Tertiärstufe sicherzustellen. Die Revision von Art. 30 AIG sollte daher die höhere Berufsbildung angemessen berücksichtigen.

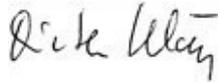
Es ist für das Gastgewerbe und für die die Schweizer Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung, das Potenzial der Absolventinnen und Absolventen der höheren Berufsbildung (Tertiär B) sowie von Personen mit einem schweizerischen Hochschulabschluss (Tertiär A) aus Drittstaaten in Branchen mit Fachkräftemangel optimal zu nutzen

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sg**



Kurt Gfeller  
Vizedirektor



Dieter Kläy  
Ressortleiter

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



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
EJPD

per Mail: vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 27.03.24

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

**Allgemeine Einschätzung**

In der Vernehmlassungsvorlage werden Änderungen in unterschiedlichen Bereichen des AIG zusammengefasst, in denen sich ein Anpassungsbedarf gezeigt hat. Grundsätzlich wird die Vorlage von den Städten begrüsst, eine gesamthafte Beurteilung ist aufgrund der sehr unterschiedlichen Anpassungen allerdings schwierig vorzunehmen. Die Städte sind auch nicht von allen Anpassungen direkt betroffen.

Der Städteverband konzentriert sich in seiner Stellungnahme deshalb auf Anmerkungen zu drei Bereichen, welche die Städte direkt betreffen.

**1) Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit**

Mit der Vorlage wird die rechtliche Grundlage geschaffen für die Aufhebung der Bewilligungspflicht beim Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung.

Die Städte teilen die Ansicht, dass sich diese Anpassung positiv auf die Innovationsfähigkeit der Schweiz und die langfristige Bleibeperspektive von qualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten auswirkt. Der Städteverband stimmt der Anpassung deshalb ausdrücklich zu. Die in Art. 38 Abs. 2 festgehaltene Möglichkeit, die Aufenthaltsbewilligung an die Bedingung zu knüpfen, dass für eine bestimmte Dauer keinen Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen soll, beurteilt der Städteverband allerdings als unnötige zusätzliche Einschränkung.



## 2) Lebensmittelpunkt bei der Bewilligungserteilung

Vorgesehen ist, dass bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss und dass die Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland erlischt. Damit wird die Motion 21.4076 Marchesi «Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer. Der Grundsatz des Lebensmittelpunkts soll wieder eindeutig anwendbar sein» umgesetzt. Dazu wird neu das Kriterium des Lebensmittelpunkts in Art. 31 Abs. 1 bis verankert.

Die gesetzliche Verankerung wird von den Städten ausdrücklich begrüsst, auch wenn der Lebensmittelpunkt für die Behörden nicht immer einfach zu bestimmen ist. Die Anpassung bildet die bestehende Praxis ab: Bereits heute wird bei der Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung gestützt auf das AIG vorausgesetzt, dass sich der Lebensmittelpunkt tatsächlich in der Schweiz befindet. Die Bestimmung entspricht auch weitgehend den verschiedenen kantonalen melderechtlichen Wohnsitzbestimmungen sowie den Begrifflichkeiten des Registerharmonisierungsgesetzes. Dennoch ist davon auszugehen, dass die explizite Verankerung zu mehr Klarheit auf der Gesetzesebene führt.

Die formulierte Ausnahme für Personen, die sich vorübergehend in der Schweiz aufhalten, insbesondere zur Aus- oder Weiterbildung, zur Absolvierung eines Praktikums oder zur medizinischen Behandlung, ist wichtig zu machen.

## 3) Zugriffsrechte auf Informationssysteme

Für die kantonalen Justizvollzugsbehörden soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit diese bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) zugreifen können.

In diesem Zusammenhang stellt der Städteverband Ergänzungsanträge betreffend Zugriffsrechte der Einwohnerkontrollen. Die Einwohnerkontrollen sind zuständig für die Registrierung aller Einwohnerinnen und Einwohnern im jeweiligen Gemeindegebiet. Beim Zuzug ausländischer Staatsangehöriger in die Schweiz ist für die Anmeldung in der Gemeinde das Einreisedatum relevant. Bis anhin erfolgte die Prüfung dieses Datums bei Drittstaatsangehörigen anhand des visuellen Einreisestempels im Reisepass der gesuchstellenden Person. Mit der Gesetzesrevision soll die derzeitige manuelle Abstempe- lung der Reisedokumente zugunsten eines Eintrages im Entry/Exit System (EES) ersetzt werden. Da die Einwohnerdienste auf diese Daten für die korrekte Führung des Einwohnerregisters angewiesen sind, ist deren Zugriff auf die entsprechenden Daten im EES sicherzustellen.

In zahlreichen Kantonen nehmen die Einwohnerkontrollen im Auftrag der Migrationsbehörden ausserdem die Anträge für die Erteilung sowie die Verlängerung von Niederlassungsbewilligungen entgegen und prüfen dabei unter anderem die Wohnsitzvoraussetzungen. Stellt die Einwohnerkontrolle fest, dass die Wohnsitzvoraussetzungen nicht oder nicht mehr erfüllt sind oder dass die gesuchstellende Person nicht mehr auf Gemeindegebiet wohnhaft ist, wird die Person nach erfolglosen Nachforschungen vom Einwohnerregister abgemeldet und an das Zentrale Migrationssystem übermittelt. Auch für die Erfüllung dieser Aufgaben sind den Einwohnerkontrollen die entsprechenden Zugriffsrechte zu gewähren.

## Anträge

Aufgrund der vorherigen Ausführungen stellt der Städteverband folgende Anträge:

- In Art. 38 Abs.2 AIG wird der letzte Satz «Die Aufenthaltsbewilligung kann mit der Bedingung verbunden werden, dass für eine bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgt.» gestrichen.



- In Art. 103c Abs. 2 Bst. c AIG sowie Art. 9 Abs.1 Bst. a und Abs. 2 Bst. a BGIAA sind die Einwohnerkontrollen explizit zu nennen bei der Aufzählung der Akteure, denen Zugriff gewährt wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident

Anders Stokholm  
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband

**AEROSUISSE**

Dachverband der  
schweizerischen  
Luft- und Raumfahrt

Fédération faïtière de  
l'aéronautique et de  
l'aérospatiale suisses

Associazione mantello  
dell'aeronautica e  
dello spazio svizzeri

Umbrella Organisation  
of Swiss Aerospace

Staatssekretariat für Migration  
3003 Bern

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

Bern, 28. März 2024

**Stellungnahme AEROSUISSE zur Vernehmlassung  
Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes**

Sekretariat:  
Kapellenstrasse 14  
Postfach  
CH-3001 Bern  
T +41 (0)58 796 98 90  
F +41 (0)58 796 99 03

[info@aerosuisse.ch](mailto:info@aerosuisse.ch)  
[www.aerosuisse.ch](http://www.aerosuisse.ch)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die AEROSUISSE dankt für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Unsere Fluggesellschaften arbeiten seit Jahren eng mit dem Staatssekretariat für Migration (SEM) zusammen. Sie unterstützen im Rahmen des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) das SEM bei der Verhinderung illegaler Grenzübertritte und bei den Rückführungen von abgewiesenen Asylbewerbern auf Linien- oder Sonderflügen.

Diese Zusammenarbeit funktioniert immer schlechter. Auch aus diesem Grund lehnen wir die in der Teilrevision vorgeschlagenen Verschärfungen im AIG ab.

Seit mehreren Jahren verfolgt das SEM zunehmend eine Verschärfung in Bezug auf Personen, die nicht in die Schweiz resp. den Schengen-Raum einreisen dürfen (INAD). Einerseits wurde über eine Teilrevision des AIG die Beweislastumkehr zulasten der Fluggesellschaften eingeführt. Sie müssen nachweisen, dass sie im Falle von INAD, z.B. bei gefälschten Dokumenten, alle Vorkehrungen getroffen haben, um die Einreise von unberechtigten Personen zu verhindern. Gelingt der Entlastungsbeweis nicht, werden Sanktionen angeordnet. Andererseits überträgt das SEM den Fluggesellschaften die (hoheitliche) Aufgabe der Dokumentenkontrolle und Identifikation von gefälschten Reisedokumenten, ohne dass die ausführenden Organisationen über polizeiliche Kompetenzen und Gerätschaften verfügen, um eine lückenlose Kontrolle zu garantieren.

Die AEROSUISSE hält fest, dass sich die Zahl der aufgegriffenen INAD im Vergleich zur Anzahl transportierter Gäste im Promillebereich bewegt. Vor diesem Hintergrund ist die AEROSUISSE der Meinung, dass die Nulltoleranz, welche das SEM bei Fehlern der Fluggesellschaften an den Tag legt, unverhältnismässig ist. Aus diesem Grund fordert die AEROSUISSE das SEM auf, das entsprechende Verhalten unverzüglich zu korrigieren.

Vor diesem Hintergrund lehnt die AEROSUISSE die Verschärfungen in der vorliegenden Teilrevision des AIG entschieden ab. Diese Änderungen sind weder notwendig noch sachgerecht.

**Antrag:  
Streichung von Artikel 93 Abs. 1 AIG**

**Begründung:**

Gemäss Entwurf des angepassten Art. 93 Abs. 1 AIG sollen Luftverkehrsunternehmen künftig auch Personen betreuen müssen, denen die Durchreise durch die internationale Transitzone der Flughäfen verweigert wird. Unseres Erachtens sind solche Fälle kaum praxisrelevant, da potenziell betroffene Reisende gar nicht eine Einreisekontrolle über sich ergehen lassen müssen, um in die Transitzone zu gelangen. Aus diesem Grund ersuchen wir um Streichung der angepassten Bestimmung.

**Antrag:  
Streichung von Artikel 122c Abs. 4 AIG**

**Begründung:**

Wir beantragen auch die ersatzlose Streichung von Art. 122c Abs. 4 AIG, der dem SEM die Grundlage gibt, die Öffentlichkeit anonymisiert über fehlbare und sanktionierte Luftverkehrsunternehmen zu informieren. Diese Bestimmung ist weder notwendig noch im öffentlichen Interesse.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

**AEROSUISSE**  
**Dachverband der schweizerischen**  
**Luft- und Raumfahrt**

Der Geschäftsführer:



Philip Kristensen

AsyLex  
Gotthardstrasse 52  
8002 Zürich  
[info@AsyLex.ch](mailto:info@AsyLex.ch)

Bundesrat Beat Jans  
Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
CH-3003 Bern

Zürich, 13. März 2024

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

Sehr geehrter Bundesrat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Vereins AsyLex bedanken wir uns für die Gelegenheit zur  
Stellungnahme zu den geplanten Änderungen des Ausländer- und  
Integrationsgesetzes (AIG). Nachfolgend finden Sie unsere Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen

Nisha Thangeswaran



Jasmin Andreatta



David Araz



## 1. Einleitung und Vorbemerkung

Die vorliegend Diskutierte Vorlage betrifft insbesondere das Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG), daneben das Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA), das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sowie im weiteren Rahmen Rahmen das Asylgesetz (AsylG).

AsyLex äussert sich in der Vernehmlassungsantwort auf die für den Verein relevantesten Themen.

## 2. Das Wichtigste in Kürze

- AsyLex begrüsst die geplante Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich. Allerdings besteht aus Sicht von AsyLex keine Notwendigkeit, den Stellenwechsel während einer bestimmten Dauer einzuschränken.
- AsyLex begrüsst grundsätzlich die gesetzliche Verankerung einer mildereren Massnahme zur Administrativhaft, lehnt die vorgeschlagene Anwesenheitspflicht aber klar ab, da diese einen einschneidenden Eingriff in die Bewegungsfreiheit bildet und einer faktischen Inhaftierung gleichkommen kann.
- AsyLex sieht die geplante Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour kritisch, da es sich um besonders schützenswerte Daten handelt. Die Organisation fordert eine sorgfältige Berücksichtigung des Datenschutzes und der Verhältnismässigkeit bei der Gewährung von Zugriffsrechten an Behörden und Dritte. Klar definiert werden sollte, wer unter welchen Voraussetzungen auf welche Informationen zugreifen darf.

Zur eingehenden Begründung verweise ich Sie auf folgendes:

### **3. Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (Art. 38 AIG Abs. 2-4 VE-AIG)**

Personen aus Drittstaaten, die in der Schweiz eine Aufenthaltsbewilligung für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit besitzen, müssen derzeit bei einem Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Tätigkeit eine Bewilligung einholen. Die Abschaffung dieser Bewilligungspflicht zielt darauf ab, die wirtschaftliche Innovationskraft zu stärken. Dies soll erreicht werden, indem Hindernisse für innovative Start-ups abgebaut und die langfristigen Perspektiven für hochqualifizierte Arbeitskräfte verbessert werden.

AsyLex begrüsst die Teilvorlage grundsätzlich. Die Erleichterung des Wechsels von einer unselbstständigen zur selbstständigen Erwerbstätigkeit ermöglicht Personen aus Drittstaaten mit einer Aufenthaltsbewilligung zusätzliche Chancen dem wirtschaftlichen Leben aktiv teilzunehmen und den hiesigen Innovationsstandort zu stärken. Dies kommt der Schweizer Wirtschaft zugute, da durch den Abbau an Hürden für Start-Ups und damit Innovation gefördert wird. Zudem können die Kantone die Ressourcen bei einem Wegfall der Bearbeitung der Bewilligungspflicht einsparen und anderweitig nutzen.

AsyLex steht jedoch sehr kritisch gegenüber der Kondition, dass zum Erhalt der Aufenthaltsbewilligung auf bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit möglich ist. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Einschränkung der beruflichen und geografischen Mobilität dem gesamtwirtschaftlichen Interesse dienen soll.<sup>1</sup> Vielmehr bedeutet dies eine nicht hinnehmbare Grundrechtsbeschränkung der Betroffenen. Eine solche berufliche und geografische Mobilitätseinschränkung ist nur zum Schutz berechtigter, öffentlicher Interesse möglich.<sup>2</sup> Die betroffenen Personen verfügen über besondere berufliche Kenntnisse oder Fähigkeiten in der Wissenschaft, Kultur und Sport, weshalb Sie eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung erhalten haben. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb diesem hochqualifizierten Personenkreis entsprechende Mobilitätseinschränkungen auferlegt werden sollten. AsyLex hält sich hier an die Ausführungen in der Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht, S. 13, Ziff. 4, Art. 38 Abs 2-4

<sup>2</sup> Erläuternder Bericht, S. 6, Ziff. 3.1.1.

(SFH), welche vollumfänglich unterstützt werden (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 6-7, vgl. insb. Ausführungen zum Verbot des Stellenwechsels während einer bestimmten Zeit).

Die Bindung von Hochqualifizierten an den Arbeitgeber, dürfte auch dazu führen, dass Hochqualifizierte die Schweiz verlassen, wenn sie beim Arbeitgeber nicht zufrieden sind oder sogar nicht akzeptable Arbeitsbedingungen vorfinden, anstatt dass sie sich in der Schweiz nach einer besseren Alternative umschaun. Die Schweiz verliert so schnell wieder hochqualifizierte Arbeitnehmende.

### **Formulierungsvorschlag Art. 38 Abs. 2 VE-AIG:**

<sup>2</sup> 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 (Art. 33 Abs. 1bis VE-AIG)**

Art. 33 Abs. 1bis VE-AIG soll die Argumentation in bisherigen Bundesgerichtsurteilen, wonach für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung den Lebensmittelpunkt in der Schweiz vorausgesetzt wird, gesetzlich verankern.

AsyLex hält fest, dass diese Verankerung zu keiner ersichtlichen Veränderung im Asyl- und Flüchtlingsbereich führt, da eine längere Abwesenheit von der Schweiz zum Erlöschen der Bewilligung führt. Auch hier verweist AsyLex vollumfänglich auf die Vernehmlassungsantwort der SFH (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 8).

### **6. Ausweitung des Einreiseverbotes (Art. 67 Abs. 1 VE-AIG)**

Das Einreiseverbots soll fortan alle Ausländerinnen und Ausländer betreffen, nicht nur weggewiesene Asylsuchende. Dementsprechend soll das Wort «weggewiesen» durchgestrichen werden.

AsyLex steht kritisch gegenüber der Teilvorlage zur Ausweitung des Einreiseverbots und verweist diesbezüglich auf die Ausführungen der SFH, welche vollumfänglich unterstützt werden (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 24-25, insbesondere zum uneingeschränkten Zugang zum Asylverfahren). Es handelt sich hier um eine juristische Fehlkonstruktion. Das Einreiseverbot ist eine Fernhaltemassnahme. Diese darf nur verfügt werden, wenn die ausländische Person nicht über ein Aufenthaltsrecht in der Schweiz (mehr) verfügt. Die Wegweisung ist daher zwingend eine Voraussetzung für die Anordnung eines Einreiseverbotes, sonst kann es sein, dass eine Person, die in der Schweiz aufenthaltsberechtigt ist, ein Einreiseverbot erhält (bspw. wegen Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung), obwohl sie aufenthaltsberechtigt ist oder daran ist, eine Aufenthaltsbewilligung zu erhalten. Zur Anordnung einer Fernhaltemassnahme muss zwingend ein Wegweisungsverfahren vorangegangen sein.

#### **Formulierungsvorschlag Art. 67 Abs. 1 VE-AIG:**

<sup>1</sup> Das SEM verfügt unter Vorbehalt von Absatz 5 Einreiseverbote gegenüber weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern, wenn:

#### **7. (8) Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit (Art. 71b AIG)**

Die Gesetzesänderung von Artikel 71b sieht vor, dass eine inhaltliche und redaktionelle Anpassung notwendig ist, um auch Personen mit einem Landesverweis bei der Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit miteinzuschliessen.

AsyLex steht dieser neuen Teilvorlage kritisch gegenüber. Zuerst muss darauf hingewiesen werden, dass es sich bei der neuen Gesetzesregelung nicht nur um eine redaktionelle Veränderung handelt, wie dies der erläuterte Bericht suggeriert. Gemäss

dem Bericht sei kein Grund ersichtlich, weshalb für den Landesverweis andere Regelungen gelten sollen als für eine Aus- und Wegweisung. Aufgrund dessen soll nun eine inhaltliche und redaktionelle Anpassung vorgenommen werden. Hinsichtlich der Formulierung wird jedoch mit den redaktionellen Veränderungen von «medizinischen Fachpersonen» zu «Ärztinnen oder Ärzten» und der Ausweitung auf Personen mit Landesverweisen auch ein expliziter Satz im ersten Absatz hinzugefügt, mit der die ärztliche Schweigepflicht gemäss Artikel 321 Absatz 3 StGB entfällt. Bei einem solch gravierenden Eingriff kann nicht von einer lediglich redaktionellen Veränderung gesprochen werden.

Weiter ist nicht ersichtlich, weshalb das Arztgeheimnis hier entfallen soll. Es ist in Erinnerung zu rufen, dass gemäss dem Bundesamt für Gesundheit («BAG») Gesundheitsfachpersonen dazu verpflichtet sind das Berufs- oder Arztgeheimnis zu wahren, alle Informationen vertraulich zu behandeln und grundsätzlich keine Informationen an Dritte herausgeben dürfen ohne Einwilligung.<sup>3</sup> Es ist unklar, weshalb dies nicht in Bezug auf Personen mit einem Landesverweis gelten sollte. Dementsprechend spricht sich AsyLex für eine Streichung des Satzes «Die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten stellt keine Verletzung der ärztlichen Verschwiegenheitspflicht dar (Art. 321 Abs. 3 StGB).» aus. Die gesetzliche Entbindung vom Arztgeheimnis stellt auch einen gravierenden Eingriff in die Arbeit und Unabhängigkeit der Ärzteschaft dar.

Des Weiteren verweist AsyLex auf die Ausführungen der SFH (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 23-24), insbesondere auf Ihre formellen Überlegungen.

### **Formulierungsvorschlag Art. 71b AIG:**

<sup>1</sup> Die behandelnden Ärztinnen oder Ärzte geben die für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen medizinischen Daten von Personen mit einem rechtskräftigen Entscheid über die Weg- oder Ausweisung oder die Landesverweisung

---

<sup>3</sup> <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/medizin-und-forschung/patientenrechte/rechte-arzt-spital/5-berufsgheimnis.html>

nach Artikel 66a bis 66a<sup>bis</sup> StGB oder Artikel 49a oder Artikel 49a<sup>bis</sup> MStG an die Ärztinnen oder Ärzte weiter, die im Auftrag des SEM die medizinische Überwachung beim Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung im Zeitpunkt der Ausreise wahrnehmen. ~~Die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten stellt keine Verletzung der ärztlichen Verschwiegenheitspflicht dar (Art. 321 Abs. 3 StGB).~~

<sup>2</sup> Die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten erfolgt auf Anfrage:

- a. der für die Weg- oder Ausweisung zuständigen kantonalen Behörden;
- b. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des SEM, die für die zentrale Organisation und Koordination des zwangsweisen Weg- und Ausweisungsvollzug zuständig sind;
- c. der Ärztinnen oder Ärzte, die im Auftrag des SEM die medizinische Beurteilung der Transportfähigkeit vor dem Zeitpunkt der Ausreise oder die medizinische Überwachung im Zeitpunkt der Ausreise wahrnehmen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat regelt die Weitergabe, Aufbewahrung und Löschung der Daten.

## **8. Ausweitung der Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen gegenüber von ihnen beförderten Personen (Art. 93 Abs. 1 VE. AIG)**

Art. 93 Abs. 1 VE. AIG sieht vor, dass Luftverkehrsunternehmen fortan auf Verlangen der zuständigen Behörden des Bundes oder des Kantons nicht nur bei verweigerter Einreise, sondern auch verweigerter Durchreise die von ihnen beförderten Personen unverzüglich betreuen müssen. Mitunter gilt die Pflicht, Passagiere, 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.

AsyLex steht der Ausweitung der Betreuungspflicht der Luftunternehmen kritisch gegenüber. Gemäss der EJPD soll dabei eine Lücke bei der Betreuungspflicht geschlossen werden.<sup>4</sup> Die fortführende Erklärung unter Ziffer 4 beschränkt sich auf einen Satz und stellt keine substantielle Erklärung dar. Es ist in keiner Weise ersichtlich, inwiefern hier eine Lücke geschlossen wird und weshalb eine solche Ausweitung

---

<sup>4</sup> Erläuternder Bericht, S. 8, Ziff. 3.1.3.

notwendig ist. Insofern erwünscht sich AsyLex hier eine tiefgründigere Erklärung, weshalb eine solche Veränderung der Teilvorlage vorgenommen werden muss.

Im Übrigen verweist AsyLex auf die Ausführungen der SFH in ihrer Vernehmlassungsantwort und schliesst sich diesen vollumfänglich an (vgl. Vernehmlassungsantwort SFH, S. 9). AsyLex ist ebenso dezidiert der Meinung, dass Personen jederzeit und uneingeschränkt die Möglichkeit haben müssen, um Schutz zu ersuchen um damit Zugang zum Asylverfahren zu haben.

### **Formulierungsvorschlag Art. 93 Abs. 1 VE.-AIG:**

<sup>1</sup> Die Luftverkehrsunternehmen müssen auf Verlangen der zuständigen Behörden des Bundes oder der Kantone die von ihnen beförderten Personen, denen die Einreise in den Schengen-Raum ~~oder die Durchreise durch die internationalen Transitzone der Flughäfen~~ verweigert wird, unverzüglich betreuen.

### **9. Anwesenheitspflicht in der Unterkunft im Rahmen des Wegweisungsvollzugs (Art. 73a VE-AIG) sowie bei deren Nichteinhaltung neue objektivierte Haftgründe für die Ausschaffungs- und Dublin-Haft (Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG und Art. 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG)**

#### I. Ausgangslage

Zur Sicherstellung des Vollzugs soll nach Art. 73a VE-AIG neu eine Anwesenheitspflicht von maximal sechs Stunden pro Tag für eine maximale Dauer von einem Monat angeordnet werden können. Sie dient der Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung bzw. Landesverweisung für Personen, die nicht innerhalb der angesetzten Ausreisefrist ausgereist sind. Diese Massnahme soll die Anwesenheit der betroffenen Person im Hinblick auf die Abklärung ihrer Identität, zur Beschaffung von Reisedokumenten und zur Organisation der Ausreise dienen und kann in allen Unterbringungen angeordnet werden. Sie soll nach den Erläuterungen eine mildere Massnahme zu den übrigen Zwangsmassnahmen nach Art. 73 ff. AIG darstellen.

Ferner soll die Nichteinhaltung dieser Anwesenheitspflicht zu zwei neuen Hafttatbeständen führen. Einerseits wird ein neuer Hafttatbestand für die Ausschaffungshaft geschaffen (Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG). Andererseits soll die

Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht im Rahmen der Dublin-Haft als konkretes Anzeichen dafür dienen, dass sich die betroffene Person der Durchführung der Wegweisung entziehen will, wenn sie bereits einmal die Durchführung einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat verhindert hat (Art. 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG).

## II. Anwesenheitspflicht in der Unterkunft

AsyLex begrüsst grundsätzlich die gesetzliche Festlegung einer mildereren Massnahme zu den übrigen Zwangsmassnahmen, soweit die Anwesenheitspflicht eine solche darstellt. Sie lehnt jedoch die vorgeschlagene Lösung aus folgenden Gründen ab:

### **Eingriff in das Grundrecht der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV)**

Die Anwesenheitspflicht stellt einen Eingriff in das Grundrecht der Bewegungsfreiheit (Art. 10 Abs. 2 BV) dar. Grundrechtseingriffe müssen gemäss Art. 36 BV auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Ein Grundrechtseingriff ist verhältnismässig, wenn der Eingriff geeignet und nötig ist, um das angestrebte Ziel zu erreichen, d.h. kein milderes Mittel zur Verfügung steht. Das öffentliche Interesse des Staates am Vollzug der Wegweisung und das private Interesse des Betroffenen an der Wahrung seiner verfassungsmässigen Rechte sind zudem gegeneinander abzuwägen und dürfen nicht in einem Missverhältnis zueinander stehen (Zumutbarkeit, Verhältnismässigkeit im engeren Sinn; vgl. zur Verhältnismässigkeit: BGE 148 II 392 E. 8.2).

Die Bewegungsfreiheit kann in blosse Freiheitsbeschränkungen und den eigentlichen Freiheitsentzug unterteilt werden, wobei die Abstufung gradueller Natur und fließend ist.<sup>5</sup> Je nach Qualifizierung der Beschränkung der Bewegungsfreiheit gelten unterschiedliche Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und die Verhältnismässigkeit der Massnahme. Beim Freiheitsentzug muss neben den Voraussetzungen von Art. 36 BV, welche auch bei der Freiheitsbeschränkung erfüllt sein

---

<sup>5</sup> Vgl. [«Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen, Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz»](#) vom 21.08.2017 vom Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), S. 10 f., (nachfolgend zitiert: SKMR).

müssen, zudem ein Haftgrund vorliegen (Art. 31 BV, Art. 5 EMRK); überdies sind die Anforderungen an die Normdichte höher.

### **Ungenügende gesetzliche Grundlage**

Art. 73a VE-AIG enthält keine Einzelheiten dazu, wie die Anwesenheitspflicht konkret ausgestaltet werden soll. Es besteht einzig eine zeitliche Limite von sechs Stunden während maximal eines Monats. Auch die Vernehmlassungsunterlagen konkretisieren die neue Zwangsmassnahme nicht. Ihnen ist einzig zu entnehmen, dass die Anwesenheitspflicht in allen Unterbringungen durchgeführt werden kann. Folglich bleiben diverse Fragen ungeklärt, u.a. die folgenden:

1. Anhand welcher Kriterien wird die Dauer der Anwesenheitspflicht bestimmt?
2. In welcher Form ordnet die Behörde die Anwesenheitspflicht an?
3. Wer überprüft ihr Einhaltung? Wie wird ihre Einhaltung überprüft? Sind Private Sicherheitsdienstleister involviert?
4. Wann gilt sie als verletzt?
5. Wer beurteilt gestützt auf welche Beweismittel oder Indizien, ob die Anwesenheitspflicht verletzt ist?
6. 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?
7. Wo genau muss sich die betroffene Person während der Anwesenheitspflicht aufhalten (persönliches Zimmer, spezifisch zugewiesenes Zimmer, Unterkunft, Aussenbereich der Unterkunft etc.)?
8. Wie wird sie bei besonders vulnerablen Personen (z.B. hohes Alter, psychisch und/oder physische Krankheit(en) etc.) ausgestaltet?

Aufgrund dieser ungeklärten Aspekte kann nicht beurteilt werden, ob die neue Zwangsmassnahme eine Freiheitsbeschränkung oder einen Freiheitsentzug darstellt. Mit Blick auf die Rechtsprechung des EGMR zeigt sich, dass schon bereits zeitlich kurze

Einschränkungen der Bewegungsfreiheit als Freiheitsentzug gelten können.<sup>6</sup> Die Anwesenheitspflicht in Art. 73a VE-AIG kann folglich je nach ihren Modalitäten auch einen Freiheitsentzug bilden, insb. wenn der Ort, wo sich die betroffene Person aufhalten muss, von kleiner Dimension ist. Zudem muss mitberücksichtigt werden, ob neben der Anwesenheitspflicht weitere räumliche Eingrenzungen bestehen.<sup>7</sup> Bei einem Freiheitsentzug wäre neben den Voraussetzungen von Art. 36 BV in Anwendung von Art. 31 BV bzw. Art. 5 EMRK zusätzlich ein Haftgrund erforderlich. Art. 73a VE-AIG sieht keinen solchen vor. Zudem genügt er den Voraussetzungen des Legalitätsprinzips bei einem Freiheitsentzug nicht (zu wenig präzise und konkret).

### **Unverhältnismässigkeit**

Die Anwesenheitspflicht soll den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherstellen. Hierfür reicht aus Sicht von AsyLex nicht allein schon die Tatsache aus, dass die betroffene Person nicht innerhalb der Ausreisefrist ausgereist ist und ihre Papiere beschafft werden müssen.<sup>8</sup> Es müssen vielmehr im Einzelfall zusätzlich konkrete Hinweise dafür vorliegen, dass sich die Person auch in Zukunft behördlichen Anordnungen widersetzen oder sich dem Vollzug der Weg- oder Ausweisung bzw. der Landesverweisung entziehen wird, wobei ihr bisheriges Verhalten als Indiz mitberücksichtigt werden kann. Die Anordnung der Anwesenheitspflicht muss zudem genügend und individuell begründet werden, ansonsten der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt würde. Nur bei einer hinreichenden Begründung ist es auch der richterlichen Behörde möglich, die Rechtmässigkeit der Anwesenheitspflicht im Einzelfall zu prüfen.

Die Zwangsmassnahme muss erforderlich sein, was bejaht wird, wenn es kein milderes Mittel zur Erreichung des Ziels gibt, vorliegend den Vollzug der rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung bzw. Landesverweisung sicherzustellen. In den

---

<sup>6</sup> SKMR, S. 29 ff., vgl. auch Rechtsprechung EGMR: Freiheitsentzug bejaht bei Einsperren in einer Zelle bzw. in einer Wohnung während insgesamt zwei Stunden (Rantsev v. Cyprus and Russia, 25965/04 (2010), Ziff. 318.),

<sup>7</sup> SKMR, S. 40 ff.

<sup>8</sup> Genauso wie diese alleinige Tatsache nicht genügt, einen Haftgrund zu bejahen, vgl. BGer 2C\_142/2013 vom 01.03.2013, E. 4.2.

Vernehmlassungsunterlagen wird die Anwesenheitspflicht als milderes Mittel zu den anderen Zwangsmassnahmen nach Art. 73 ff. AIG bezeichnet. Dies mag teilweise stimmen, jedoch muss für die Verhältnismässigkeit einer staatlichen Massnahme resp. deren Erforderlichkeit jeweils das mildeste Mittel – und nicht einfach ein milderes Mittel – angewendet werden. Folglich müsste der Vollzug der rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung bzw. Landesverweisung ohne die Anwesenheitspflicht nicht sichergestellt werden können resp. die Person stünde den Behörden ohne Anwesenheitspflicht zur Identitätsabklärung oder der Abklärung der Staatsangehörigkeit, der Beschaffung der notwendigen Reisepapiere bzw. der Organisation der Ausreise nicht zur Verfügung. Eine Anwesenheitspflicht von sechs Stunden pro Tag während maximal eines Monats ist in vielen Fällen hierfür nicht erforderlich. Die alleinige Tatsache, dass die Person nicht innerhalb der Ausreisefrist ausgereist ist, reicht nicht aus. Es müssen vielmehr konkrete Hinweise dafür bestehen, dass die betroffene Person auch künftig ihrer Ausreiseverpflichtung nicht nachkommen bzw. bei der Papierbeschaffung und der Identitätsabklärung nicht mitwirken wird. Ein Generalverdacht genügt nicht und ist mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip unvereinbar. Es können im administrativen Ablauf zudem entschuld bare Gründe vorliegen, weshalb die Person für gewisse Abklärungen zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht zur Verfügung steht. Es gibt zum Erreichen des Vollzugs einer Weg- oder Ausweisung bzw. Landesverweisung diverse mildere Mittel als die vorgesehene Anwesenheitspflicht – zu denken ist dabei etwa an die gesetzlich bereits geregelten Pflichten (Art. 64e AIG: Meldepflicht, Leistung einer finanziellen Sicherheit oder Hinterlegung von Identitätsdokumenten) sowie an die Ein- oder Ausgrenzung (Art. 74 AIG). Sowohl der Entwurf wie die Erläuterungen dazu lassen die Frage des Verhältnisses der Anwesenheitspflicht und der kurzfristigen Festhaltung (Art. 73 AIG) offen. Die Behörden verfügen mit dieser bereits über eine hinreichende, punktuelle Möglichkeit die Anwesenheit einer Person für administrative Abklärungen auf einen konkreten Zeitpunkt hin sicherzustellen; die Einführung einer allgemeinen Anwesenheitspflicht von 6 Stunden während maximal eines Monats ist hierfür nicht erforderlich.

Schliesslich sollte die Anwesenheitspflicht auch zumutbar resp. verhältnismässig im engeren Sinne sein. Gegeneinander abzuwägen sind dabei die staatlichen Interessen

am Vollzug der Weg- oder Ausweisung bzw. Landesverweisung und die privaten Interessen der betroffenen Personen am Schutz ihrer Bewegungsfreiheit. Der Eingriffszweck und die Eingriffswirkung müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinanderstehen. Die negativen Auswirkungen beim Grundrechtsträger dürfen nicht unverhältnismässig schwerer wiegen als das Interesse an der Verfolgung des Regelungsziels. Es ist detailliert abzuklären, ob im Einzelfall Tatsachen vorliegen, welche die Anwesenheitspflicht einerseits und den damit verbundenen Eingriff in die Bewegungsfreiheit andererseits in keinem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen lassen. Das private Interesse an der Bewegungsfreiheit überwiegt das öffentliche Interesse insbesondere bei wegen ihres Alters, einer Krankheit, ihres Geschlechts oder aus anderen Gründen vulnerablen Personen. Die Vorlage enthält diesbezüglich keinerlei Garantien und befriedigt deshalb nicht.

### **Fazit**

Wegen der unpräzisen Fassung der in Art. 73a VE-AIG vorgesehenen gesetzlichen Grundlage für die Anwesenheitspflicht und deren Unverhältnismässigkeit lehnt AsyLex diese in der vorgeschlagenen Form ab.

### **III. Neue Haftgründe**

AsyLex spricht sich für eine Streichung der beiden neuen Hafttatgründe in Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 VE-AIG und Art. 76a Abs. 2 Bst. k VE-AIG aus, da sie aufgrund der schon bestehenden Möglichkeiten überflüssig sind und diesbezüglich keine Gesetzeslücken schliessen. Falls sie dennoch beibehalten werden, dann müssen sie so ausgelegt werden, dass ein Hafttatbestand nur dann besteht, wenn die Anwesenheitspflicht verletzt wurde und dadurch die Aus- oder Wegweisung nicht vollzogen werden konnte. Allein die Tatsache, dass durch die Verletzung der Anwesenheitspflicht die Identitätsabklärung oder die Beschaffung von Reisedokumenten verzögert wird, reicht nicht aus, um das Vorliegen eines Hafttatbestandes zu bejahen.

### **IV. Fazit und Formulierungsvorschlag**

AsyLex begrüsst grundsätzlich die gesetzliche Verankerung einer mildereren Massnahme zur Administrativhaft, lehnt die vorgeschlagene Anwesenheitspflicht aber klar ab, da

diese einen einschneidenden Eingriff in die Bewegungsfreiheit bildet und einer faktischen Inhaftierung gleichkommen kann. Falls sie dennoch beibehalten wird, wird auf den Formulierungsvorschlag der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) verwiesen, welchen AsyLex vollumfänglich unterstützt (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 14). Auch in den übrigen Punkten der Vorlage schliesst sich AsyLex vollumfänglich den Überlegungen und Ausführungen der Schweizerischen Flüchtlingshilfe an.

## **10. Erweiterung der Zugriffsrechte auf ZEMIS und das Informationssystem für die Rückkehr (eRetour)**

Die geplanten Gesetzesänderungen sehen vor, dass die Justizvollzugsbehörden erweiterte Zugriffsrechte auf ZEMIS und andere Verwaltungsmitarbeitende erweiterte Zugriffsrechte auf das Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) erhalten. AsyLex steht diesen Änderungen kritisch gegenüber und unterstützt diesbezüglich vollumfänglich die Ausführungen der SFH, auf die hier verwiesen wird (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 15 ff.). Nachfolgend sind die wichtigsten Punkte nochmals hervorzuheben und einige Ergänzungen anzubringen.

### **I. Neuer Zugriff der Justizvollzugsbehörden auf ZEMIS**

Die in Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m VE-BGIAA vorgesehenen Änderungen ermöglichen den Justizvollzugsbehörden den Zugriff auf besonders schützenswerte Daten im ZEMIS. Die Vernehmlassungsvorlage sieht weder eine Kontrolle oder Einschränkung des Zugriffs vor noch wird konkret vorgeschrieben, welche spezifischen Personen der Justizvollzugsbehörden Zugriff erhalten. Angesichts der Sensibilität der betroffenen Daten wären solche Einschränkungen auf Gesetzesstufe unter dem Blickwinkel der Verhältnismässigkeit dringend geboten. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist in diesem Kontext nicht bloss als allgemeines den Gesetzgeber bindendes Prinzip zu beachten, sondern muss insbesondere unter dem Blickwinkel von Art. 13 Abs. 2 BV sowie Art. 6 Abs. 2 DSG besondere Berücksichtigung finden. Darüber hinaus schreibt Art. 6 Abs. 3 DSG vor, dass Personendaten nur zu einem bestimmten und für die betroffene Person erkennbaren Zweck beschafft werden sowie nur in einer mit diesem Zweck vereinbaren Weise bearbeitet werden dürfen. Die Vernehmlassungsvorlage sieht den Zugang zu den Daten über ein Abrufverfahren vor,

ohne dass eine Kontrolle stattfindet, zu welchem Zweck die Daten abgerufen werden. Es ist damit aktuell nicht ersichtlich, wie sichergestellt wird, dass mit den Daten ausschliesslich in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Vorgaben – insbesondere Art. 13 Abs. 2 BV sowie Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO – umgegangen wird. Der erläuternde Bericht hält zwar fest, dass den Justizvollzugsbehörden bloss Zugriff auf die für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendigen besonders schützenswerten Daten gewährt wird. Bedauerlicherweise spiegelt sich diese im Interesse der Verhältnismässigkeit zu begrüssende Einschränkung aktuell nicht in der Vernehmlassungsvorlage wider.

Gemäss erläuterndem Bericht beschaffen die Justizvollzugsbehörden die notwendigen Daten von den kantonalen Migrationsbehörden aktuell über die Amtshilfe. Das neu vorgesehene Abrufverfahren dient damit in erster Linie der Entlastung der Migrationsbehörden sowie prozessökonomischen Gesichtspunkten. Fraglich ist, ob solche Effizienzüberlegungen den mit der Vernehmlassungsvorlage verbundenen Grundrechtseingriff zu rechtfertigen vermögen. Nach der hier vertretenen Auffassung hält die Erweiterung des Zugriffs der Justizvollzugsbehörden einer Interessenabwägung nur dann stand, wenn der Zugriff auf das Nötigste beschränkt sowie ein verfassungs- und gesetzeskonformer Umgang mit den Daten sichergestellt wird. Angesichts der Sensibilität der betroffenen Daten sind solche Einschränkungen des Zugriffs auf Gesetzesstufe vorzusehen.

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

AsyLex unterstützt vollumfänglich den Formulierungsvorschlag der SFH, weshalb hier auf diesen verwiesen wird (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 23).

#### **II. Neuer Zugriff von Mitarbeitenden des SEM, des Bundesverwaltungsgerichts und der schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen auf das Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM**

Die Vernehmlassungsvorlage sieht in Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i VE-AIG eine Erweiterung des Zugriffs auf eRetour für Mitarbeitende des SEM, Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts und schweizerische Auslandvertretungen und Missionen

vor. Zu begrüssen ist, dass die Vernehmlassungsvorlage den Zugang für die verschiedenen Mitarbeitenden des Bundes jeweils auf bestimmte Daten beschränkt. Kritisch zu betrachten ist hingegen, dass der Zugriff in personeller Hinsicht äusserst grosszügig gewährt wird, zumal das Interesse an der Änderung wiederum in erster Linie prozessökonomischer Natur ist. Unter dem Blickwinkel der oben gemachten Ausführungen zur Verhältnismässigkeit – insbesondere Art. 13 Abs. 2 BV sowie Art. 6 Abs. 2 und 3 DSG – sollte der Zugriff nur denjenigen Personen gewährt werden, welche die Informationen für die Erfüllung ihrer Aufgaben zwingend benötigen. Im Kontext des Informationszugangs für schweizerische Auslandsvertretungen und Missionen (Art. 109h Bst. i VE-AIG) ist insbesondere auf jeden Fall zu verhindern, dass Behörden und unbefugte Drittpersonen im Heimatland der zurückgeführten Asylgesuchsteller Einblick in die Daten erhalten. Hierfür ist namentlich eine effektive Kontrolle des Datenzugriffs vorzusehen.

#### **Formulierungsvorschlag Art. 109h VE-AIG:**

AsyLex unterstützt vollumfänglich den Formulierungsvorschlag der SFH, weshalb hier auf diesen verwiesen wird (Vernehmlassungsantwort SFH, S. 22).

Staatssekretariat für Migration  
Quellenweg 6  
3003 Bern-Wabern

Eingereicht per E-Mail an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 28. März 2024

## **Stellungnahme von AvenirSocial 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

AvenirSocial ist der Berufsverband der Sozialen Arbeit und wir vereinigen rund 4'000 Mitglieder. Wir vertreten die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Gemeindeanimation, Kindheitspädagogik und Leitung Arbeitsagogik. Diese Interessenvertretung findet auf kantonaler, nationaler und internationaler Ebene statt. Wir engagieren uns für die Verwirklichung der Menschenrechte sowie der Chancengerechtigkeit. Dieses Engagement bedingt unsere Teilnahme an der vorliegenden Vernehmlassung.

Im Folgenden nehmen wir zu drei Themen im Zusammenhang mit dem vorliegenden Änderungsvorschlag Stellung. (1.) Die Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, (2.) die Möglichkeit der Anordnung der Anwesenheitspflicht in der Unterkunft und (3.) die erweiterte Zugriffsberechtigung auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour.

### **Allgemeine Rückmeldung**

#### **1. Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit**

AvenirSocial begrüsst die geplante Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich. Allerdings besteht aus Sicht von AvenirSocial keine Notwendigkeit, den Stellenwechsel während einer bestimmten Dauer einzuschränken.

## 2. Möglichkeit der Anordnung der Anwesenheitspflicht in der Unterkunft

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.

AvenirSocial beurteilt die geplante Anwesenheitspflicht in der Unterkunft sehr kritisch, da es sich bei dieser weiteren Zwangsmassnahme um einen einschneidenden Grundrechtseingriff für die Betroffenen handelt (Freiheitsbeschränkung oder gar Freiheitsentzug). Daher lehnt die AvenirSocial die geplante Anwesenheitspflicht ab.

Falls die Bestimmung trotzdem eingeführt wird, soll die Anwesenheitspflicht höchstens in begründeten Einzelfällen als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft unter Wahrung der Verhältnismässigkeit angeordnet werden. AvenirSocial empfiehlt, dass die für den Eingriff nötigen Voraussetzungen auf Verordnungsebene präzisiert werden.

Gemäss Vorlage soll bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht Ausschaffungshaft oder Dublinhaft angeordnet werden können. AvenirSocial lehnt grundsätzlich die Einführung neuer Hafttatbestände, und somit auch diesen, ab. Die bisherigen Hafttatbestände reichen völlig aus.

## 3. Erweiterte Zugriffsberechtigung auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour

Die Vorlage sieht eine Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour vor. AvenirSocial wertet die geplante Erweiterung des Datenzugriffs als heikel, insbesondere, wenn es um besonders schützenswerte Daten geht. AvenirSocial 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.

## Rückmeldungen zu einzelnen Artikeln

### Art. 38

Durch den zweiten Satz des zweiten Absatzes kann die geografische und berufliche Mobilität der Betroffenen empfindlich eingeschränkt werden. Dies steht im Widerspruch zum Liberalisierungsgedanken, welcher den politischen Vorstössen zu Grunde liegt, die zur vorliegenden Gesetzesänderung geführt haben.

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 von dieser Änderung betroffen. Es handelt sich bei diesen 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 hier aus Sicht von AvenirSocial nicht gegeben.

AvenirSocial empfiehlt deshalb, den zweiten Satz in Art. 38 Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

---

**Vorschlag**

Art. 38 Abs. 2:

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.~~

---

**Art. 76 und Art. 76a**

Aus Sicht von AvenirSocial 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. Dies sollte aus Sicht von AvenirSocial in den Gesetzesbestimmungen oder auf Verordnungsebene präzisiert werden.

**Art. 109**

AvenirSocial 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. AvenirSocial 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.

AvenirSocial schlägt – neben den nötigen Präzisierungen auf Verordnungsebene – folgende Formulierung für die betreffende Gesetzesbestimmung vor.

---

**Vorschlag**

Art. 109h VE-AIG:

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

---

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Überarbeitung der Vorlage.

Mit freundlichen Grüßen,



Annina Grob  
Co-Geschäftsleiterin



Tobias Bockstaller  
Verantwortlicher Fachliche Grundlagen

**Von:** [BIERI Pierre-Gabriel](#)  
**An:** [SEM-Vernehmlassung\\_SBRE](#)  
**Betreff:** Consultation LEI  
**Datum:** Dienstag, 26. März 2024 09:32:43  
**Anlagen:** [image001.png](#)  
[image002.png](#)  
[image003.png](#)  
[image004.png](#)  
[image005.png](#)

---

Madame, Monsieur,

Le Centre Patronal remercie le DFJP de l'avoir associé à la consultation relative à la modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI).

Après avoir examiné le projet mis en consultation – en particulier sous l'angle de l'accès facilité à l'exercice d'une activité indépendante – nous concluons que ce projet nous convient et que nous n'avons pas de remarques à formuler.

Veuillez agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

**Pierre-Gabriel Bieri**  
**Responsable politique**

T +41 58 796 33 00

D +41 58 796 33 70

M +41 79 285 14 19

[pgbieri@centrepatronal.ch](mailto:pgbieri@centrepatronal.ch)

**Centre Patronal**

Route du Lac 2

1094 Paudex

Case postale 1215

1001 Lausanne

[www.centrepatronal.ch](http://www.centrepatronal.ch)



Staatssekretariat für Migration

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Eingereicht per Email vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 28. März 2024

### **Vernehmlassung 2023/30**

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen die Demokratischen Jurist\*innen Schweiz (DJS) die Gelegenheit zur Stellungnahme betreffend die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes. Die Vernehmlassung deckt sich weitgehend mit derjenigen der SFH, welche wir vollumfänglich unterstützen und auf welche wir verweisen. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

## **1. Das Wichtigste in Kürze**

### **Anwesenheitspflicht in der Unterkunft: unverhältnismässiger Grundrechtseingriff**

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. Bei dieser Zwangsmassnahme handelt es sich um einen einschneidenden Grundrechtseingriff (Freiheitsbeschränkung oder gar Freiheitsentzug), ohne dass die Person ein strafrechtlich relevantes Verhalten zeigt. Die DJS lehnt die geplante Anwesenheitspflicht vehement ab. Falls die Bestimmung trotzdem eingeführt wird, soll die Anwesenheitspflicht höchstens in begründeten Einzelfällen als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft unter Wahrung der Verhältnismässigkeit und mit einer Beschwerdemöglichkeit die eine aufschiebende Wirkung hat, angeordnet werden können. Die DJS erachtet es aufgrund des Legalitätsprinzips als notwendig, dass die für den Eingriff nötigen Voraussetzungen auf Verordnungsebene präzisiert werden. Gemäss Vorlage soll bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht Ausschaffungshaft oder Dublinhaft angeordnet werden können. Die DJS lehnt diesen neuen Hafttatbestand klar ab.

### **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 DJS wertet die geplante Erweiterung des Datenzugriffs als nicht mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip vereinbar, insbesondere nicht, wenn es um besonders schützenswerte Daten geht. Die DJS fordert deshalb, dass die Vorlage vorgängig vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen werden muss und erwartet, dass der Datenschutz der Betroffenen sowie die Verhältnismässigkeit jederzeit gewahrt bleiben. Insbesondere ist unmissverständlich zu bezeichnen, wer auf welche Informationen und unter welchen Voraussetzungen Zugriff erhalten darf.

## 2. 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, Passagierinnen und Passagiere, 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.

Die DJS weist darauf hin, dass die Schweiz als Signatarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet ist, das Recht um Asyl zu ersuchen, zu gewährleisten. Die DJS fordert, 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.

## 3. Anwesenheitspflicht in der Unterkunft im Rahmen des Wegweisungs- vollzugs sowie bei deren Nichteinhaltung neuer objektiver Hafttatbestand für Ausschaffungshaft und Dublinhaft

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 Befragungen durch ausländische Delegationen, Befragungen durch die Vollzugsbehörden und schliesslich auch für die Organisation der Ausreise zur Verfügung stehe.<sup>1</sup>

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.

### 3.1 Unklare und unverhältnismässige Freiheitsbeschränkung bzw. gar Freiheitsentzug

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 um einen Freiheitsentzug.<sup>2</sup> Die DJS lehnt diese Massnahme klar ab. Damit wird eine – neue und zusätzliche –

---

<sup>1</sup> [Erläuternder Bericht](#) des EJPD vom 15.12.2023, Ziff. 3.1.4, S. 9.

<sup>2</sup> 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. Ausgangspunkt der Beurteilung bildet gemäss Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte und Bundesgericht die Kombination von zeitlicher und räumlicher Dimension: Je beengter und haftähnlicher der erzwungene Aufenthaltsort ist, desto kürzer kann die Dauer eines Eingriffs sein, damit dieser als

Zwangsmassnahme geschaffen, die zu einer Einschränkung oder sogar zum Entzug der Freiheit führt. Ebenfalls lehnt die DJS die neuen Haftatbestände ab, da diese sowie auch erstere angesichts der bestehenden Zwangsmassnahmen überflüssig sind (siehe unten Ziff. 6.2.5).

Falls die Anwesenheitspflicht trotzdem eingeführt wird, soll sie höchstens als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft angeordnet werden dürfen. 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.

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 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.<sup>3</sup>

### 3.2 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.<sup>4</sup>

Es bleiben namentlich folgende Fragen ungeklärt:

- Was fällt unter den in Abs. 1 von Art. 73a VE-AIG als Zweck der Anwesenheitspflicht aufgeführten Begriff «Organisation der Ausreise»?
- 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?
- 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.)?

---

Freiheitsentzug gilt. Unter Freiheitsentzug fallen «Massnahmen der staatlichen Gewalt, durch die jemand gegen seinen Willen an einem bestimmten, begrenzten Ort für eine gewisse Dauer festgehalten wird». Der Begriff Freiheitsentzug ist weit zu verstehen. So gilt etwa ein mehrstündiger Einschluss in einer Zelle bereits als Freiheitsentzug bzw. Haft oder aber auch der Aufenthalt in einer Asylunterkunft bei regelmässiger oder mehrtägiger Verweigerung des Ausgangs. Wird die Bewegungsfreiheit zeitlich oder örtlich weniger stark eingeschränkt, kann hingegen eine Freiheitsbeschränkung vorliegen.

<sup>3</sup> SKMR, [«Freiheitsentzug und Freiheitsbeschränkung bei ausländischen Staatsangehörigen. Dargestellt am Beispiel der Unterbringung von Asylsuchenden in der Schweiz»](#), S. 13-17 und 45 f.

<sup>4</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.4, S. 9.

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

Ohne diese Angaben kann nicht beurteilt werden, ob es sich bei der Anwesenheitspflicht generell und im Einzelfall um eine Freiheitsbeschränkung oder gar einen Freiheitsentzug handelt. Im erläuternden Bericht ist keine Einteilung des Grundrechtseingriffs unter Freiheitseinschränkung oder Freiheitsentzug enthalten. Diese Unterscheidung ist jedoch relevant, weil die Voraussetzungen für die beiden Eingriffe unterschiedlich sind. Beim Freiheitsentzug muss insbesondere ein zulässiger Haftgrund vorliegen, ansonsten die Freiheitseinschränkung unzulässig ist.<sup>5</sup>

Die geplante Anwesenheitspflicht bzw. der damit verbundene Grundrechtseingriff erweist sich bereits deswegen als rechtswidrig und inbs. nicht mit den völkerrechtlichen und menschenrechtlichen Grundsätzen vereinbar. Hinzu kommt, dass auch im geplanten Art. 73a VE-AIG die für einen Grundrechtseingriff nötigen Präzisierungen fehlen, so etwa der Ort, wo sich die Person aufhalten muss, was unter «Organisation der Ausreise» fällt oder eine Ausnahme für vulnerable Personen. Daher fehlt die für einen Grundrechtseingriff nötige und genügend präzise gesetzliche Grundlage. Weitere Präzisierungen müssen daher mindestens auf Verordnungsstufe erfolgen.

### 3.3 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 daher nicht aus für die zulässige Anordnung einer Anwesenheitspflicht. Insbesondere nicht, da Personen im Rahmen des Dublin-Verfahrens behördlich überstellt werden müssen und nicht selbstständig ausreisen dürfen. Andernfalls könnte bei zahlreichen Personen eine Anwesenheitspflicht – pauschal – angeordnet werden.<sup>6</sup> 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 mehrere Termine, z.B. zur Identitätsabklärung, nicht wahrgenommen oder einer anderen Vollzugshandlung nicht nachkommen ist. Sollte der Grundrechtseingriff so stark sein, dass es sich um einen Freiheitsentzug handelt, müsste zudem ein Haftgrund vorliegen. Auf keinen Fall darf eine Anwesenheitspflicht 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 sowie den betreffenden Personen mittels eines Dolmetschers zu erklären.

Zweitens muss die geplante Anwesenheitspflicht die Anforderungen an die Notwendigkeit erfüllen, d.h. es dürfen keine mildereren Mittel zur Verfügung stehen, um den Vollzug sicherzustellen. Die Erklärung in der Vorlage, die Anordnung einer Anwesenheitspflicht stelle im Vergleich zu den übrigen Zwangsmassnahmen

---

<sup>5</sup> Siehe oben, Ziff. 6.2.2.

<sup>6</sup> Ebenso wenig würde dies genügen als Haftgrund, vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts 2C\_142/2013 vom 01.03.2013, E. 4.2.

nach Artikel 73 ff. AIG eine mildere Massnahme dar,<sup>7</sup> mag zwar stimmen; sie reicht jedoch nicht aus, um die Anwesenheitspflicht als verhältnismässig zu begründen, denn verlangt wird nicht, dass die Massnahme, d.h. der Grundrechtseingriff, im Vergleich zu anderen Massnahmen milder ist, sondern dass es keine milderen 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 DJS, dass die Anwesenheitspflicht 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.

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. mitzubetrachten, dass die betroffenen Personen mehrheitlich Notunterkünften 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 unnötig. Vulnerable Personen wie Kinder, (psychisch oder physische) kranke Personen, alte und gebrechliche Personen oder schwangere Personen müssen daher von der Anwesenheitspflicht ausgenommen sein.

### **3.4 Unnötige neue Hafttatbestände für Ausschaffungs- und Dublinhaft**

Aus Sicht der DJS 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 ausnahmslos 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. Dies sollte aus Sicht der DJS in den Gesetzesbestimmungen präzisiert werden.

---

<sup>7</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.4, S. 9.

### 3.5 Fazit

Die DJS beurteilt die geplante Anwesenheitspflicht in der Unterkunft äusserst kritisch, da es sich bei dieser weiteren Zwangsmassnahme um einen einschneidenden Grundrechtseingriff handelt (Freiheitsbeschränkung oder gar Freiheitsentzug). Daher lehnt die DJS die geplante Anwesenheitspflicht ab. Falls die Anwesenheitspflicht in der Unterkunft dennoch eingeführt wird, soll eine sie höchstens in begründeten Einzelfällen als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit angeordnet werden. Die DJS 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 und Dublinhaft angeordnet werden können. Die DJS lehnt diese neuen Hafttatbestände ab. Die bisherigen Hafttatbestände reichen aus.

## 4. 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.

### 4.1 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 EJPD<sup>8</sup> etwa der Vollzug von Urteilen und deren Auflagen, Vollzugslockerung, Überstellungen oder die Fallführung im Zusammenhang mit der Bewährungshilfe, 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 Entfernung- und Fernhaltemassnahmen. 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.<sup>9</sup>

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.

---

<sup>8</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.5, S. 10 und Ziff. 4 ad «Art. 9 Abs. 1 Bst. q Abs. 2 Bst. m», S. 17.

<sup>9</sup> 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.

Daraus ergibt sich folgende Übersicht:

<u>Neu zugriffsberechtigte Personen</u>	<u>Betroffene Daten</u>
<p>Art. 9 Abs. 1 Bst. q VE-BGIAA:  <b>kantonale Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden</b> 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 <b>Ausländerbereichs</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder, 2. Ausländerbereich, <b>e. Zwangsmassnahmen</b>; davon alle Datenfelder, d.h. die folgenden: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Haftart</b>;</li> <li>○ <b>Haftbeginn</b>;</li> <li>○ <b>Haftende</b>;</li> <li>○ <b>Tage in Haft</b>;</li> <li>○ <b>Rückführung</b> (ja/nein);</li> <li>○ <b>Rechtsvertretung bei Minderjährigen</b> (ja/nein);</li> <li>○ <b>Kindesschutzmassnahmen</b> (ja/nein);</li> <li>○ <b>Ort der Inhaftierung</b>;</li> <li>○ <b>Dauer der angeordneten Haft</b></li> </ul> </li> <li>• Anhang 1, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder, 2. Ausländerbereich <b>I. Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen</b> (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"> <li>○ <b>Zuständige Behörde</b>;</li> <li>○ <b>Entscheid</b> (Art);</li> <li>○ <b>Datum des Entscheids</b>;</li> <li>○ <b>Verzicht auf die Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung</b>;</li> <li>○ <b>Grund (Rückkehrentscheid)</b>;</li> <li>○ <b>Nachfolgendes Einreiseverbot</b> (ja/nein);</li> <li>○ <b>Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung</b> (ja/nein);</li> <li>○ <b>Begangene Straftaten</b>;</li> <li>○ <b>Besondere Merkmale</b>;</li> <li>○ <b>Eröffnungsdatum / Inkrafttretensdatum</b>;</li> <li>○ <b>Gültig ab und bis zum / Dauer</b>;</li> <li>○ <b>Aufhebung</b>;</li> <li>○ <b>Grund (Einreiseverbot)</b>;</li> <li>○ <b>Erwerbsart</b>;</li> <li>○ <b>Antragsdatum</b>;</li> <li>○ <b>Ausreisefrist</b>;</li> <li>○ <b>Datum und Ort der Ausreise</b>;</li> <li>○ <b>Staat, in den die Person zurückkehrt</b>;</li> <li>○ <b>Kategorie der Ausreise</b>;</li> <li>○ <b>Suspension / Sistierung / Aufschub</b>;</li> <li>○ <b>Bemerkung gemäss Verfügung</b>;</li> <li>○ <b>Gerichtsbehörde und Aktenzeichen</b> des Urteils;</li> <li>○ <b>Familienmitglied einer Bürgerin oder eines Bürgers der EU/EFTA</b>;</li> <li>○ <b>SIS Status</b>;</li> <li>○ <b>Numerisierte Dokumente</b> (Entscheide, Urteile usw.)</li> </ul> </li> </ul>
<p>Art. 9 Abs. 2 Bst. m VE-BGIAA:  <b>kantonale Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden</b> für ihre Aufgaben im Rahmen des Vollzugs von strafrechtlichen Urteilen der</p>	<p>Die vom SEM oder in seinem Auftrag im Informationssystem bearbeiteten Daten des <b>Asylbereichs</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anhang 1, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder 3. Asylbereich <b>c. Verfahren</b>; einzig: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Medizinalfall</b> (ja/nein)</li> </ul> </li> </ul>

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

#### **4.2 Zugriff für Mitarbeitende der DBAS, DBBAZ, 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 (DBBAZ) 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 EJPD<sup>10</sup> 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, 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 EJPD<sup>11</sup> 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. AIG 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.

---

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

<sup>11</sup> [Erläuternder Bericht](#), 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.

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:

<u>Neu zugriffsberechtigte Personen</u>	<u>Betroffene Daten</u>
<p>Art. 109h Bst. h VE-AIG:  <b>SEM:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitarbeitende der zuständigen Einheiten der <b>Direktionsbereiche Asyl (DBAS)</b> und <b>Bundesasylzentren (DBBAZ)</b></li> <li>• Mitarbeitende der <b>Abteilung Zulassung Aufenthalt</b> des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration (DBZI)</li> </ul>	<p>Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a, c-g und j AIG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (<b>Grunddaten</b>), 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</li> <li>• Bst. c: den Teil des <b>elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr</b> 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)</li> <li>• Bst. d: die <b>Art der Wegweisung</b> oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete <b>Reisedokument</b> und die <b>finanziellen Leistungen</b>, die bei der Abreise ausbezahlt werden</li> <li>• Bst. e: die Daten betreffend die <b>Rückkehrberatung</b> und die Gewährung von <b>Rückkehrhilfe</b></li> <li>• Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von <b>Reisedokumenten</b></li> <li>• Bst. g: die Daten, die für die <b>Verwaltung und Kontrolle</b> der verschiedenen Phasen der <b>Ausreise</b> aus der Schweiz erforderlich sind</li> <li>• Bst. i: Ort, Dauer und Art der <b>Inhaftierung</b></li> </ul>
<p>Art. 109h Bst. h VE-AIG:  <b>Bundesverwaltungsgericht:</b>  Mitarbeitende der Abteilungen IV-VI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IV: zuständig für Geschäfte aus dem Gebiet des Asylrechts;</li> <li>• V: zuständig für Geschäfte aus dem Gebiet des Asylrechts;</li> <li>• V: Geschäfte aus den Rechtsgebieten Ausländer- und Bürgerrecht</li> </ul>	<p>Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c-g AIG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (<b>Grunddaten</b>), 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</li> <li>• Bst. c: den Teil des <b>elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr</b> 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)</li> <li>• Bst. d: die <b>Art der Wegweisung</b> oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete <b>Reisedokument</b> und die <b>finanziellen Leistungen</b>, die bei der Abreise ausbezahlt werden</li> <li>• Bst. e: die Daten betreffend die <b>Rückkehrberatung</b> und die Gewährung von <b>Rückkehrhilfe</b></li> <li>• Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von <b>Reisedokumenten</b></li> <li>• Bst. g: die Daten, die für die <b>Verwaltung und Kontrolle</b> der verschiedenen Phasen der <b>Ausreise</b> aus der Schweiz erforderlich sind</li> </ul>
<p>Art. 109h Bst. i VE-AIG:  <b>Schweizerische Auslandvertretungen und Missionen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zuständige Mitarbeitende der schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen</li> </ul>	<p>Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c-g AIG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (<b>Grunddaten</b>), 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</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bst. c: den Teil des <b>elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr</b> 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)</li> <li>• Bst. d: die <b>Art der Wegweisung</b> oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete <b>Reisedokument</b> und die <b>finanziellen Leistungen</b>, die bei der Abreise ausbezahlt werden</li> <li>• Bst. e: die Daten betreffend die <b>Rückkehrberatung</b> und die Gewährung von <b>Rückkehrhilfe</b></li> <li>• Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von <b>Reisedokumenten</b></li> <li>• Bst. g: die Daten, die für die <b>Verwaltung und Kontrolle</b> der verschiedenen Phasen der <b>Ausreise</b> aus der Schweiz erforderlich sind</li> </ul>
--	---

Gemäss den Erläuterungen sollen die «berechtigten Organisationseinheiten» bzw. die «detaillierten Zugriffsrechte» auf Verordnungsstufe näher bezeichnet werden.<sup>12</sup> Die Unterlagen enthalten hierzu keine weiteren Einzelheiten.

### 4.3 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.

#### 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, insbesondere, wenn besonders schützenswerte Personendaten betroffen sind.<sup>13</sup>

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).<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.5, S. 10 und Ziff. 4 ad «Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i», S. 16.

<sup>13</sup> 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, [Gesetzgebungslaufplan](#), 2023, 4. Aufl., S. 225.

<sup>14</sup> Zu den Voraussetzungen für staatliche Grundrechtseingriffe (Art. 36 BV), siehe oben Ziff. 6.2.2.

<sup>15</sup> Siehe hierzu auch [erläuternder Bericht](#), Ziff. 6.7, S. 18 f.

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 DSGVO 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. 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 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 Beispiele<sup>16</sup>. Die Erklärung in den Unterlagen, dass «alle Daten für die Erfüllung der Aufgaben der genannten Behörden erforderlich sind», 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.

### **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 und damit verhältnismässig ist. Unter dem Punkt der Verhältnismässigkeit im engeren Sinn gilt es, eine vorsichtige Abwägung zwischen (insbesondere sensiblen) Daten bzw. Datenschutz und der gewonnenen 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.

---

<sup>16</sup> Siehe etwa Artikel in der Berner Zeitung zu den Vorkommnissen im Migrationsamt Biel [«Patrouillendienst kann problemlos heikle Daten einsehen»](#) vom 24.01.2024.

Das Argument allein, dass der erweiterte Zugriff etwa für die kantonalen Justizvollzugsbehörden einschliesslich der Bewährungshilfe «eine einfache, effiziente und zentrale Datensuche ermöglicht»<sup>17</sup> 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» beitrage<sup>18</sup>, 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 DJS 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.

#### 4.4 Heikler Datenzugriff aus dem Ausland

Aus Sicht der DJS ist angesichts der vorangehenden Ausführungen insbesondere der geplante Datenzugriff von Auslandvertretungen und Missionen auf eRetour als äusserst 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, welche im Ausland ein Asylgesuch gestellt haben und nun ins Heimatland zurückgeführt werden**. Da auch Zwangsrückführungen darunterfallen, darf ein solcher Zugriff aus dem Ausland nicht möglich sein, da dieser mit zu vielen Risiken für die betroffene Person einhergeht.

### 5. Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit

Die Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit soll von Entscheiden betreffend Weg- oder Ausweisung (bereits in Kraft seit 1. Januar 2018) auf den Vollzug von rechtskräftigen Landesverweise ausgedehnt werden. Dementsprechend soll Art. 71b AIG ergänzt werden mit «oder die Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a<sup>bis</sup> StGB oder Artikel 49a oder 49a<sup>bis</sup> MStG». Gemäss EJPD<sup>19</sup> 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 Ärzt\*in zu Ärzt\*in weitergegeben werden und nicht mehr wie bisher unter «medizinischen Fachpersonen». Somit müssen sich die behandelnden Ärzt\*innen bei der Weitergabe des medizinischen Dossiers (bei geplanten Landesverweis) nicht mehr durch die Patientin bzw. den Patienten oder aber die zuständige Stelle von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen, ohne sich durch die Weitergabe der Informationen strafbar zu machen.

---

<sup>17</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.5, S. 10.

<sup>18</sup> [Ibid.](#), Ziff. 4 ad «Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i», S. 16.

<sup>19</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.6, S. 10 f.

Zunächst handelt es sich bei der geplanten Erweiterung der Auskunftspflicht für die Ärzt\*innen-schaft bei Landesverweisen um eine relativ gewichtige Änderung und nicht um eine unbedeu-tende Anpassung, wie die Nennung am Schluss der geplanten Änderungen sowie unter «formelle und redaktionelle Änderungen» vermuten liesse.<sup>20</sup> Für die Ärzteschaft wird neu eine Auskunftspflicht bezüglich Informationen im Zusammenhang mit der Transportierfähigkeit bei rechtskräfti-gem 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 gene-rell Zurückhaltung angebracht. Der Hinweis darauf, dass in der Praxis bereits heute die Vorga-ben zur Beurteilung der Transportfähigkeit bei Weg- und Ausweisungen analog auf die Landes-verweisungen angewendet werden, überzeugt nicht; vielmehr sollte entsprechend dem Legali-tätsprinzip zunächst die gesetzliche Grundlage geschaffen und erst gestützt darauf das Verwal-tungshandeln 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 aus-ländischen Personen (VWWAL) anzupassen, indem der Anwendungsbereich von Weg- und Aus-weisungen auch auf den Landesverweis ausgedehnt wird.<sup>21</sup> 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 in den andern Bestimmungen der VWWAL immer die Rede von «Weg- oder Ausweisung *oder eine Lan-desverweisung*». Es stellt sich daher die Frage, warum diese Formulierungen in der VWWAL nicht auch angepasst werden.

## 6. Ausweitung des Einreiseverbotes

Art. 67 Abs. 1 VE-AIG sieht vor, dass das bestehende Einreiseverbot nicht nur für «weggewie-sene», sondern allgemein für Ausländer\*innen gilt, indem der Zusatz «weggewiesene» gestri-chen wird. Gemäss EJPD<sup>22</sup> entspreche die Beschränkung auf ausschliesslich weggewiesene Personen nicht der Praxis, da Einreiseverbote auch gegenüber Personen erforderlich sein könn-ten (um insbesondere deren Ausschreibung im Schengener Informationssystem SIS zu ermögli-chen), die sich nicht in der Schweiz aufhielten und daher nicht weggewiesen werden müssten. Diese unbeabsichtigte Beschränkung solle rückgängig gemacht werden.

### Uneingeschränkter Zugang zum Asylverfahren

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

---

<sup>20</sup> [Erläuternder Bericht](#), 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.

<sup>21</sup> [Ibid.](#), Ziff. 3.1.6, S. 10 f.

<sup>22</sup> [Ibid.](#), Ziff. 1.1.6, S. 4, und 3.1.6, S. 11.

Betreffend den weiteren Vorlagen verweist die DJS auf die Vernehmlassung der Schweizerischen Flüchtlingshilfe.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme steht Ihnen Lea Schlunegger, Generalsekretärin DJS gerne zur Verfügung.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

für die Demokratischen Jurist\*innen Schweiz

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lea Schlunegger', written in a cursive style.

Lea Schlunegger  
MLaw, Rechtsanwältin  
Generalsekretärin DJS

Digitale Gesellschaft, CH-4000 Basel

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Basel, 28. März 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Beat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 15. Dezember 2023 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Digitale Gesellschaft ist eine gemeinnützige Organisation, die sich für Grund- und Menschenrechte, eine offene Wissenskultur, weitreichende Transparenz sowie Beteiligungsmöglichkeiten an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen einsetzt. Die Tätigkeit orientiert sich an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Konsumenten in der Schweiz und international. Das Ziel ist die Erhaltung und die Förderung einer freien, offenen und nachhaltigen Gesellschaft vor dem Hintergrund der Persönlichkeits- und Menschenrechte.

Gerne nehmen wir zur Vereinbarung wie folgt Stellung.

## Grundsätzliches

Mit dem vorliegenden Entwurf zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes soll den Entwicklungen im Migrationsbereich Rechnung getragen werden. Die Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf zwei Datenbanken mit grosser Relevanz im Asyl- und Ausländerbereich sowie die Ausweitung der Auskunftspflicht der Ärzteschaft sind Aspekte des Entwurfs, die im Lichte des Datenschutzes und unter Berücksichtigung von rechtsstaatlichen Grundprinzipien ein Unbehagen hervorrufen und nicht unkommentiert hingenommen werden können. Wenn (besonders schützenswerte) Personendaten betroffen sind, greifen undifferenzierte abstrakte gesetzliche Regelungen zu kurz, um dem Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) gerecht zu werden.

Die Digitale Gesellschaft lehnt die folgenden unsere Kernanliegen betreffenden Punkte der Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes ab.

## **Neuer Zugriff der Justizvollzugsbehörden auf ZEMIS (Art. 9 Abs. 1 Bst. q und Abs. 2 Bst. m VE-BGIAA)**

Seit einer Änderung der ZEMIS-Verordnung vom 15. Juni 2023 haben die Justizvollzugsbehörden bereits heute Zugriff auf nicht besonders schützenswerte Daten. Für besonders schützenswerte Daten hingegen müssen die Justizvollzugsbehörden nach wie vor die kantonalen Migrationsbehörden mittels Amtshilfe um Auskunft ersuchen. Durch die Gesetzesänderung sollen die kantonalen Justizvollzugsbehörden für die Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben neu auch auf die besonders schützenswerten Daten im ZEMIS zugreifen können (Art. 9 Abs. 1 Bst. q und Abs. 2 Bst. m VE-BGIAA). Betroffen davon sind die Daten über Zwangsmassnahmen und Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen im Ausländerbereich sowie Daten über einen Medizinalfälle im Asylbereich. Unter den Aufgabenbereich der kantonalen Justizvollzugsbehörden fallen beispielsweise der Vollzug von Urteilen und deren Auflagen, Vollzugslockerung, Überstellungen oder die Fallführung im Zusammenhang mit der Bewährungshilfe, mit der Sozialberatung im Gefängnis und mit der Benachrichtigung von Behörden über die Inhaftierung.

Beim «Online-Zugriff» auf ZEMIS handelt es sich um ein automatisiertes Abrufverfahren, bei welchem die datenempfangende Person Daten beschaffen kann, ohne dass das datenbesitzende Bundesorgan mitwirken muss bzw. den Datenbezug überhaupt bemerkt. Gemäss Art. 13 Abs. 2 BV hat jede Person Anspruch auf Schutz vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten. Ein Zugriff auf besonders schützenswerte Daten nach einem derartigen Prinzip der Selbstbedienung kann folglich zu einer schwerwiegenden Grundrechtseinschränkung führen. Art. 6 Abs 2 DSG schreibt vor, dass die Bearbeitung von Personendaten verhältnismässig sein muss. Betreffend die 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.

Vorliegend ist unklar, wie sich ein Online-Zugriff im Abrufverfahren auf diese Daten beschränkt, die notwendig sind für die Aufgabenerfüllung bzw. wie ein darüber hinaus gehender Zugriff ausgeschlossen werden kann. Besonders schützenswerte Daten geniessen aufgrund ihrer Begriffsdefinition an sich einen höheren Schutz als nicht besonders schützenswerte Daten. Das Argument allein, dass der erweiterte Zugriff etwa für die kantonalen Justizvollzugsbehörden «eine einfache, effiziente und zentrale Datensuche ermöglicht» und die kantonalen Migrationsbehörden von den Ersuchen um Amtshilfe entlastet würden 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.

Wenn in einem konkreten Fall zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe ein Zugriff auf besonders schützenswerte Daten nötig ist, sollen die Justizvollzugsbehörden weiterhin begründete Gesuche stellen müssen. Dieses Auskunftsverfahren mittels Amtshilfe fördert die Nachvollziehbarkeit des behördlichen Handelns, weil die Begründung der Amtshilfe dokumentiert und somit auch eine nachträgliche Kontrolle im Einzelfall möglich wäre.

## **Neuer Zugriff von Mitarbeitenden des SEM, des Bundesverwaltungsgerichts und der schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen auf das Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM (Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i VE-AIG)**

Zukünftig sollen weitere Mitarbeitende der zuständigen Einheiten der Direktionsbereiche Asyl (DBAS) und Bundesasylzentren (DBBAZ) des SEM, die Mitarbeitenden der Abteilung Zulassung Aufenthalt des

Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration des SEM (DBZI), die Mitarbeitenden der zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts (BGVer; Abteilungen IV–VI) sowie die zuständigen Mitarbeitenden der schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen Zugriff auf bestimmte Personendaten aus dem Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) erhalten. Die detaillierten Zugriffsrechte werden auf Verordnungsstufe geregelt.

Auch hier gilt, dass die verschiedenen Mitarbeitenden des SEM, des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Auslandvertretungen und Missionen bereits heute im Rahmen der Amtshilfe die für sie nötigen Informationen aus dem eRetour erhalten. Da dieses Verfahren zu zeit- und ressourcenaufwändig sei, soll auch hier einem sehr grossen Personenkreis der Zugriff auf bestimmte Personendaten mittels Abrufverfahren eingeräumt werden. Hinzu kommt 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.

Überdies ist auch 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, 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.

## **Weitergabe medizinischer Daten (Art. 71b VE-AIG)**

Neu soll der Anwendungsbereich von Art. 71b AIG auch den Vollzug strafrechtlicher Landesverweisungen umfassen. Für die Ärzteschaft wird eine Auskunftspflicht bezüglich Informationen im Zusammenhang mit der Transportfähigkeit bei rechtskräftigem Landesverweis geschaffen. Damit kommt (es einmal mehr) zu einer Durchbrechung des ärztlichen Berufsgeheimnisses. Betroffen davon ist eine besonders vulnerable Patientenpopulation.

Unabhängig davon, dass die Auskunftspflicht für die Ärzteschaft nach geltendem Recht bereits heute beim Vollzug von Weg- und Ausweisungen gilt, ist eine Aushebelung des ärztlichen Berufsgeheimnisses insb. hinsichtlich der informationellen Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) der Patientinnen und Patienten in jedem Fall problematisch. 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. Das Bundesgericht hat erst kürzlich in einem Leiterteil bestätigt: «Ausnahmen vom Arztgeheimnis bedürfen daher einer klaren bundesgesetzlichen Regelung (...）」 (BGE 147 IV 27 E. 4.6.; BGE 141 IV 77 E. 4.4). Überdies braucht es für eine Durchbrechung des Berufsgeheimnisses im Einzelfall immer eine Interessenabwägung, die – wenn es an einer Einwilligung fehlt – nicht durch eine abstrakte Gesetzesnorm, sondern, wie dargelegt, durch eine Entbindungsbehörde erfolgen sollte.

Zudem wurden die medizinischen Daten festgehalten, um der Gesundheit der Patientinnen und Patienten zu dienen und sicherlich nicht, um mithilfe von ihnen darüber zu entscheiden, ob bzw. unter welchen Vorkehrungen eine Person des Landes verwiesen werden kann.

## **Schlussbemerkung**

Abschliessend ist nochmals zu betonen, dass die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes, um den Entwicklungen im Migrationsbereich gerecht zu werden, nicht zulasten der Grundrechte und des Datenschutzes erfolgen darf.

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme auf unsere Kernanliegen. Der Verzicht auf umfassende allgemeine Anmerkungen oder auf Anmerkungen zu einzelnen Artikeln bedeutet keine Zustimmung der Digitalen Gesellschaft.

Freundliche Grüsse

Erik Schönenberger  
Geschäftsleiter



# Stellungnahme der Eidgenössischen Migrationskommission EKM zur Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (42-482104/1) (Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)

---

Die Vorlage hat verschiedene Schwerpunkte:

1. Sie sieht die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung vor.
2. Sie sieht vor, dass bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss und dass die Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland erlischt. Damit wird die Motion 21.4076 Marchesi «Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer. Der Grundsatz des Lebensmittelpunkts soll wieder eindeutig anwendbar sein» umgesetzt.
3. Die Vorlage schafft die rechtliche Grundlage für die Publikation der Verwaltungsanktionen des Staatssekretariats für Migration (SEM) gegen Luftverkehrsunternehmen. Zudem soll deren Betreuungspflicht ausgeweitet werden.
4. Mit der Vorlage soll im Rahmen des Wegweisungsvollzugs eine rechtliche Grundlage für die Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft geschaffen werden. Aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids soll zudem die Haftdauer der sogenannten «Dublin-Renitenzhaft» eingeschränkt werden.
5. Für die kantonalen Justizvollzugsbehörden soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit diese bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) zugreifen können.
6. Weiter sollen zusätzliche Mitarbeitende des SEM, die zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts und die schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen Zugriff auf die benötigten Personendaten im Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM erhalten.
7. Die Vorlage sieht zudem formelle und redaktionelle Änderungen vor. Sie betreffen die Zuständigkeit für die Unterstellung unter die Stellenmeldepflicht, die Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit, die Voraussetzungen für die

Verfügung eines Einreiseverbots, die Abschaffung der Sonderabgabe aus Erwerbseinkommen und die Neugestaltung des Systems der Bundessubventionierung der kantonalen Sozialhilfekosten für Personen des Asylbereichs.

Die EKM bedankt sich für die Möglichkeit, zu den vorgeschlagenen Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG Stellung nehmen zu dürfen.

Sie nimmt insbesondere zu Art. 38 AIG (Erwerbstätigkeit), zu Art. 73 a AIG (Aufenthaltspflicht), zu Art. 76 Abs. 1 Bst. B Ziff 6 und Art. 76a Abs. 2 Bst. k und 4 und zu Art. 109 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m BGIAA Stellung.

Keine Stellung nimmt sie zur Frage des Lebensmittelpunkts bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung und bei der Ausweitung der Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen gegenüber Personen, die von ihnen befördert werden.

### **Art. 38 AIG Erwerbstätigkeit**

Art. 38 Abs. 2–4

2 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.~~

3 und 4 Aufgehoben

→ Die EKM begrüsst die Aufhebung von Art. 38 Abs. 3-4 AIG. Diese ermöglicht es grundsätzlich allen Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltsbewilligung eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen – und zwar in der ganzen Schweiz. Der Wechsel muss von den Behörden nicht mehr bewilligt werden.

Begründung:

Verschiedene Studien belegen, dass Ausländerinnen und Ausländern mit der Selbständigkeit einen wichtigen wirtschaftlichen Beitrag an zur wirtschaftlichen Entwicklung der Einwanderungsländer leisten:<sup>1</sup>

- Sie tragen zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung bei, häufig auch durch die Wiederbelebung vernachlässigter Handwerks- und Gewerbebranchen.
- Sie bilden eine Brücke zu den globalen Märkten und sie sind wichtig für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in die Arbeitswelt.
- In fast allen OECD-Ländern gründen Zugewanderte eher ein eigenes Unternehmen als Einheimische.

Die selbstständige Erwerbstätigkeit birgt sowohl für Ausländerinnen und Ausländer als auch für die Schweiz einen Gewinn:

- Für die Ausländerinnen und Ausländer ist sie eine Form der Bestätigung und Wertschätzung.
- Für die Schweiz birgt sie ein beträchtliches wirtschaftliches und soziales Potenzial.

<sup>1</sup> Z.B. die Studien des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) über den «Beitrag des Unternehmertums von Migranten zur Wirtschaft» oder die OECD-Studie «Migrant entrepreneurship in OECD countries and its contribution to employment»

→ Die EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass die vorgeschlagene Anpassung von Art. 38 Abs. 2 AIG (mögliche Einschränkung des Stellenwechsels während einer bestimmten Dauer) nicht notwendig ist. Art. 38 Ast. 2 im aktuellen AIG soll nicht angepasst werden.

Begründung:

Die selbständige Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern ist mit vielen Schwierigkeiten und Risiken verbunden.<sup>2</sup> Auf zahlreiche Hindernisse stossen Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten mit einer B-Bewilligung, die ihre Projekte vorantreiben wollen.

- Je nach Wohnkanton ist es für sie schwierig, finanzielle Mittel für die Realisierung ihrer Projekte zu erhalten.
- Der Zugang zu mietbaren Räumlichkeiten ist für sie aufgrund von herkunftsbezogenen Vorurteilen von Seiten der einheimischen Bevölkerung eingeschränkt.
- Insbesondere für aussereuropäische Frauen, die über den Asylweg oder im Rahmen einer Familienzusammenführung in die Schweiz einreisen, ist es anspruchsvoll, Beruf und Familie zu vereinbaren, denn sie verfügen kaum über familiäre und soziale Unterstützungsnetze.

Selbstständige Ausländerinnen und Ausländer sind verletzlicher als selbstständige Schweizerinnen und Schweizer. Sie sollten daher

- auf die grösstmögliche Unterstützung durch den Staat zählen können.
- die Freiheit haben, eigenwirksam Handlungsstrategien umzusetzen, die es ihnen etwa ermöglichen, in schwierigen Situationen von einer unselbstständigen in eine selbstständige Erwerbstätigkeit zu wechseln.

→ Der EKM gehen die vorgeschlagenen Anpassungen im AIG zu wenig weit. Mit Blick auf eine künftige Revision regt sie die Aufhebung der in Art. 19 Abs. b AIG festgehaltene Anforderung an, dass für die Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit «finanzielle und betriebliche Voraussetzungen» erfüllt sein müssen.

Die selbständige Tätigkeit birgt ein hohes Risiko und stellt nur bedingt einen sicheren Weg in die Zukunft dar. Setzt der Staat hohe finanzielle Anforderungen voraus, entspricht dies einer weiteren Hürde in die Selbstständigkeit. Ausländerinnen und Ausländer starten ihr Unternehmen häufig mit wenig Kapital, denn oft handelt es sich um kleine Unternehmen, die oft von zuhause aus betrieben werden können: z. B. durch den Verkauf von gekochten Lebensmitteln, Kleidern oder das Angebot von IT- und Telekommunikationsdienstleistungen.

## Art. 73a AIG Aufenthaltspflicht

### Art. 73a Anwesenheitspflicht

1 Die zuständige kantonale Behörde kann eine Person, die nicht innerhalb der angesetzten Ausreisefrist ausgereist ist **und bei welcher zusätzliche Hinweise 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 StGB6 oder Artikel 49a oder 49a bis MStG7 **jeweils einmalig** während längstens einem Monat einer Woche verpflichtet, sich für bis zu sechs zwei Stunden täglich in der zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten. 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. **Sie**

<sup>2</sup> Siehe hierzu Riaño et al. (2022): [«Migrant Entrepreneurship: Mapping Cross-Border Mobilities and Exploring the Role of Spatial Mobility Capital»](#)

**wird angewendet, wenn sie für Betroffene weniger belastend ist, als die in den Art. 74-78 AIG vorgesehenen Massnahmen. Vulnerable Personen sind davon ausgenommen.**

**2 Die Anwesenheitspflicht wird nicht länger als zwingend nötig und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes angeordnet. Sie wird sofort aufgehoben, wenn die Anwesenheit der betroffenen Person nicht mehr notwendig ist.**

**3 Sie wird von der Behörde des Kantons schriftlich angeordnet, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung zuständig ist. Die Anordnung ist individuell zu begründen und enthält eine Rechtsmittelbelehrung.**

**4 Gegen die Anordnung der Anwesenheitspflicht kann bei einer kantonalen richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.**

→ *Die EKM spricht sich gegen die Möglichkeit, dass die kantonalen Behörden eine Anwesenheitspflicht anordnen können, aus.*

→ *Sollte der Gesetzgeber dennoch eine Anwesenheitspflicht einführen wollen, dann wäre eine solche anstelle der in den Art. 74-78 AIG vorgesehenen Massnahmen, die für Betroffene wesentlich belastender sind, anzuwenden. In diesem Fall müsste die Anwesenheitspflicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgen, nach welchem immer die am wenigsten belastende Massnahme angeordnet werden soll. In diesem Sinne würde die neue Anwesenheitspflicht eine für die Individuen bessere Staffelung der verschiedenen zur Verfügung stehenden Zwangsmassnahmen ermöglichen. Die Voraussetzungen für einen solchen Eingriff müssten jedoch auf Verordnungsebene entsprechend präzisiert werden.*

Begründung:

Um den zuständigen kantonalen Behörden mehr Spielraum bei der Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs zu geben, möchte der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für eine Anwesenheitspflicht schaffen. Die kantonalen Behörden sollen anordnen können, dass sich Personen mit einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen und innerhalb der angesetzten Ausreisefrist nicht ausgereist sind, während der maximalen Dauer von einem Monat maximal sechs Stunden pro Tag in einer ihnen zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten haben.

Aus Sicht der EKM stellt die Anordnung einer Anwesenheitspflicht einen einschneidenden Eingriff in die Grundrechte dar. Sie betrachtet die Anwesenheitspflicht ausserdem für vulnerable Personen, für Kinder sowie für Kranke als gefährdend. Auch für nicht vulnerable Personen sollte sie nach Ansicht der EKM – wenn überhaupt – nur äusserst zurückhaltend, in begründeten Fällen und wenn, dann nur anstelle der in den Art. 74-78 AIG vorgesehenen Massnahmen, die für Betroffene noch belastender sind, angeordnet werden können. Sie wäre in diesem Sinne eine Alternative zur Ausschaffungshaft und zu weiteren in den Art. 74-78 AIG aufgeführten Zwangsmassnahmen. Auch auf diese Alternative sollte immer unter Wahrung der Verhältnismässigkeit zurückgegriffen werden. Nur in diesem Sinne könnte die EKM eine entsprechende neuen gesetzlichen Grundlage unterstützen.

Gemäss dem neuen Art. 73a Abs. 1 besteht die Möglichkeit, die Anwesenheitspflicht jeweils während längstens einem Monat anzuordnen. Die Massnahme kann also verlängert werden. Aus der Sicht der EKM sollte die Anwesenheitspflicht zur Vorbereitung des Vollzugs der Ausreise einmal angeordnet werden können. Im Falle der Möglichkeit einer mehrmaligen Anordnung der Aufenthaltspflicht, müsste das Gesetz den Hinweis enthalten, dass «Verlängerungsverfügungen» nur unter strikter Kontrolle möglich sind. Ein entsprechender Art. 73a Abs. 2 wäre in diesem Kontext wichtig.

## Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 und Art. 76 Abs 2 Bst k und 4

Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6

~~1. Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet oder eine erstinstanzliche Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a bis StGB8 oder Artikel 49a oder 49a bis MStG9 ausgesprochen, so kann die zuständige Behörde die betroffene Person zur Sicherstellung des Vollzugs:~~

~~b. in Haft nehmen, wenn:~~

~~6. sie durch die Nichteinhaltung einer gestützt auf Artikel 73a auferlegten Anwesenheitspflicht den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert hat.~~

Art. 76a Abs. 2 Bst. k und 4

~~2. Folgende konkrete Anzeichen lassen befürchten, dass sich die betroffene Person der Durchführung der Wegweisung entziehen will:~~

~~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.~~

~~4. Weigert sich eine Person, ein Transportmittel zur Durchführung der Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat zu besteigen, oder verhindert sie auf eine andere Art und Weise durch ihr persönliches Verhalten die Überstellung, so kann sie, um die Überstellung sicherzustellen, in Haft genommen werden, sofern sie nicht bereits gestützt auf Absatz 1 in Haft genommen wurde und eine weniger einschneidende Massnahme nicht zum Ziel führt. Die Haft darf nur so lange dauern, bis die erneute Überstellung möglich ist, jedoch höchstens sechs Wochen ab Haftanordnung.~~

→ Die EKM lehnt neue Hafttatbestände in Zusammenhang mit der Aufenthaltspflicht ab.

Die Nichteinhaltung der in Art. 73a AIG vorgesehenen Aufenthaltspflicht führt zu zwei neuen Hafttatbeständen. Mit Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 AIG soll eine Ausschaffungshaft und mit Art. 76a Abs. 2 Bst. k und 4 AIG eine Dublin-Haft angeordnet werden können.

Der EKM genügen die heute bereits im Gesetz verankerten Hafttatbestände für die Ausschaffungs- und die Dublin-Haft.

Die EKM begrüsst die Einführung einer maximalen Dauer bei «Dublin-Renitenzhaft» ([Urteil vom 11. März 2022 \(2C 610/2021\)](#)).

## Art. 109 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m BGIAA

Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i

Folgende Personen und Stellen haben, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, Zugriff auf das Informationssystem, der sich auf die in den Klammern genannten Daten beschränkt:

a. die Mitarbeitenden des SEM: 3. um im Rahmen eines asyl- oder ausländerrechtlichen Verfahrens Informationen über das Vorhandensein und den Stand der Massnahmen im Hinblick auf die Ausreise zu erhalten (Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a, c–g und j);

h. die zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts, um im Rahmen der Behandlung von Beschwerden Informationen über das Vorhandensein und den Stand der Massnahmen im Hinblick auf die Ausreise zu erhalten (Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c–g).

i. die schweizerischen Vertretungen im Ausland und die Missionen zur Unterstützung des SEM bei Abklärungen im Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einem Drittstaat im Rahmen der freiwilligen Rückkehr oder des zwangsweisen Vollzugs (Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c–g).

→ Die EKM wertet die geplante Erweiterung des Datenzugriffs als heikel, insbesondere, weil es um besonders schützenswerte Daten geht.

Begründung:

Mit Art. 109 AIG soll Mitarbeitenden der kantonalen Justizvollzugsbehörden bzw. diverser Organisationseinheiten des Bundes der Zugriff im ZEMIS auf besonders schützenswerte Daten und in eRetour auf einzelne Datenkategorien gewährt werden.

Die verschiedenen Mitarbeitenden des SEM, des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Auslandsvertretungen und Missionen haben bereits heute Zugriff auf die für sie nötigen Informationen aus dem ZEMIS und eRetour. Auch die kantonalen Justizvollzugsbehörden haben bereits heute Zugriff auf nicht besonders schützenswerte Daten, und zwar gestützt auf die Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung). auf Antrag der Konferenz der Kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV) wurde die ZEMIS-Verordnung per 15. Juni 2023 angepasst. Justizvollzugsbehörden können seither in die Stammdaten von ZEMIS Einsicht nehmen. Wenn es hingegen um besonders schützenswerte Daten geht, müssen die Justizvollzugsbehörden die kantonalen Migrationsbehörden mittels Amtshilfe um Auskunft ersuchen. Da dieses Verfahren ist zeit- und ressourcenaufwändig ist, sollen die Zugriffsrechte erweitert werden. Die Erweiterung auf besonders schützenswerten Daten bedeutet einen erweiterten Grundrechtseingriff. Aus der Sicht der EKM ist ein solcher weder nötig und noch verhältnismässig.

Der EKM betont, dass bei der Erweiterung der Zugriffsrechte auf verschiedene Behörden und Dritte der Datenschutz sowie die Verhältnismässigkeit zu wahren ist. Insbesondere muss klar bezeichnet werden, wer auf welche Informationen und unter welchen Voraussetzungen Zugriff erhalten darf. In Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m des [Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich](#) BGIAA müssten die Zugriffsberechtigungen und die Gründe für Abrufe präzisiert werden.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH hat sich in Zusammenhang mit dem vorliegenden Vernehmlassungsverfahren vertieft mit der Frage der Zugriffsrechte auf besonders schützenswerte Daten beschäftigt. Die EKM empfiehlt, im Rahmen der Überarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs die gewichtigen Argumente in der Stellungnahme der SFH in die Überlegungen einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli

Präsident



Fédération des  
Entreprises  
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg  
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

Département fédéral de Justice et Police  
CH - 3003 Berne

A l'attention de Monsieur Beat Jans,  
Conseiller fédéral

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

Genève, le 28 mars 2024  
RR/3248 - FER N°11-2024

**Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet mis en consultation et vous faisons parvenir ci-dessous notre prise de position.

La présente proposition constitue une modification cadre, qui touche plusieurs problématiques, et qui vise une modernisation de notre législation. Notre Fédération soutient cette réforme.

Notre Fédération est ainsi particulièrement favorable à l'assouplissement concernant le passage d'une activité salariée à une activité indépendante, sans devoir requérir une nouvelle autorisation. Cela répond partiellement à la demande du postulat 19.3651 Nantermod, en permettant un changement d'activité facilité et en améliorant de fait les possibilités d'intégration. Cela étant précisé, il n'y est répondu que partiellement, dans la mesure où celui-ci souhaite également une réflexion sur la faiblesse des contingents d'Etats tiers par rapport à la demande. Notre Fédération partage cette inquiétude.

L'ajout de l'alinéa 1bis à l'article 33 est également accueilli favorablement. Il permet d'ancrer dans la loi que le centre de vie doit se situer en Suisse, lors du renouvellement de l'autorisation. L'article 34 modifié, qui reprend la teneur de l'article 33 modifié, est également soutenu.

Pour le surplus, la FER n'a pas de commentaire particulier concernant cette révision, qu'elle soutient.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'expression de notre haute considération.



Olivier Sandoz  
Secrétaire général-adjoint



Stéphanie Rueggsegger  
Directrice Dpt Politique générale  
FER Genève

**Geht nur per E-Mail an:**  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 15. März 2024

**Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes  
(Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunktes und Zugriffe auf Informationssysteme)**

**Stellungnahme der FMH und der Konferenz Schweizerischer Gefängnisärztinnen und Gefängnisärzte zu rev. Art. 71b AIG**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die FMH dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir informieren Sie darüber, dass die FMH diese Vernehmlassungsantwort zusammen mit der SAMW (Schweizerische Akademie der medizinischen Wissenschaften) und der KSG (Konferenz der Schweizer Gefängnisärztinnen und -ärzte) erarbeitet hat und wir zu gleichlautenden Schlussfolgerungen gekommen sind. Wir beschränken unsere Stellungnahme auf Art. 71b E-AIG, da dieser für die Ärzteschaft aus rechtlicher und medizin-ethischer Sicht von besonderer Relevanz ist.

Das Berufsgeheimnis (Art. 321 StGB) stellt, wie das Bundesgericht in zahlreichen Entscheiden erkannt hat, «ein wichtiges Rechtsinstitut des Bundesrechts dar. Es fliesst aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf Privatsphäre (Art. 13 BV, Art. 8 EMRK) und dient dem Schutz des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen Arzt und Patient». <sup>1</sup> Das Vertrauensverhältnis zwischen Patientinnen und Arzt ist die Basis für das funktionierende therapeutische Arzt-Patientenverhältnis. Die Geheimhaltungspflicht des Arztes schützt vorab die Persönlichkeit des Patienten, welcher grundsätzlich allein darüber zu entscheiden hat, ob und in welchem Umfang Dritte Zugang zu seinen persönlichen Daten bzw. Gesundheitsdaten haben sollten. Werden wegen eines beeinträchtigten Vertrauens ärztliche Dienstleistungen nicht mehr in Anspruch genommen oder werden dem Arzt wichtige Gesundheitsinformationen – beispielsweise betreffend eine ansteckende Erkrankung – vorenthalten, sinkt nicht nur die Behandlungsqualität für den betroffenen Patienten, sondern können auch weitere Personen gefährdet sein. Die ärztliche Schweigepflicht dient daher auch öffentlichen Interessen, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Gesundheit. <sup>2</sup> Das Bundesgericht führt in einem kürzlich publizierten Urteil dazu aus, das Arztgeheimnis schütze auch die öffentliche Gesundheit, «indem es ermöglicht, dass sich der Patient ohne Vorbehalt dem Arzt anvertrauen kann und zweckmässig behandelt wird (...).» <sup>3</sup>

<sup>1</sup> BGE 1B\_435/2021 vom 8.12.2021 E. 4.2.1; exemplarisch aus der neusten Rechtsprechung BGE 2C\_683/2022 vom 5.1.2024 E. 6.1.3–6.2.1 m.w.H.; ausführlich zur Bedeutung des ärztlichen Berufsgeheimnisses auch BGE 147 I 354.

<sup>2</sup> BGE 2C\_37/2018 vom 15.08.2018 E. 6.2.3.

<sup>3</sup> BGE 2C\_683/2022 vom 05.01.2024 E. 6.1.3.

Das ärztliche Berufsgeheimnis, das sich nicht nur aus Art. 321 StGB ergibt, sondern auch aus dem zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz, der auftragsrechtlichen Treuepflicht des Arztes sowie den Bestimmungen des kantonalen und eidgenössischen Datenschutzrechts, darf nur durchbrochen werden, wenn die gesetzlich verankerten Rechtfertigungsgründe gegeben sind. Wer somit Gesundheitsdaten an Dritte offenbart, muss sich auf einen Rechtfertigungsgrund berufen können. In Art. 321 StGB werden drei mögliche Rechtfertigungsgründe benannt. Wichtigster Rechtfertigungsgrund für das Offenbaren von Gesundheitsdaten an Dritte ist die Einwilligung des Patienten bzw. der Patientin. In Bezug auf die beiden anderen Rechtfertigungsgründe «Entbindung durch Behörde» oder «gesetzliche Auskunftspflicht» fordert das Bundesgericht eine restriktive Auslegung.<sup>4</sup>

Ist das Einholen einer Einwilligung im Einzelfall nicht möglich, aufgrund der konkreten Sachlage aber erforderlich, kann der Arzt um Entbindung von der Schweigepflicht ersuchen. Dieses Vorgehen hat für den Arzt und für den Patienten gleichermaßen den Vorteil, dass die Frage der Zulässigkeit des Geheimnisbruchs behördlich abgeklärt wird und eine Interessenabwägung stattfindet. Dies gibt den Betroffenen Rechtssicherheit. Artikel 321 Absatz 2 StGB regelt nicht die Kriterien, nach denen die zuständige Behörde die Genehmigung erteilen oder verweigern muss. Nach der Rechtsprechung ist eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter und Interessen vorzunehmen, «wobei die Entbindung nur zu bewilligen ist, wenn dies zur Wahrung überwiegender privater oder öffentlicher Interessen notwendig ist. Dabei vermag nur ein deutlich höherwertiges öffentliches oder privates Interesse die Entbindung zu rechtfertigen (Urteile 2C\_270/2018 vom 15. März 2019 E. 2.1.2 und 2C\_37/2018 vom 15. August 2018 E. 6.4.2). Im Rahmen der Interessenabwägung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Berufsgeheimnis an sich ein gewichtiges Rechtsgut ist».<sup>5</sup> So führt das Bundesgericht weiter aus: «Das Interesse an der Ermittlung der materiellen Wahrheit ist nicht per se ein überwiegendes Interesse (Urteile 2C\_1049/2019 vom 1. Mai 2020 E. 3.4 und 2C\_37/2018 vom 15. August 2018 E. 6.4.2)».<sup>6</sup> Auch in einem weiteren Urteil hält das Bundesgericht unmissverständlich fest, dass eine Entbindung nur zulässig ist, wenn sie zum Schutz überwiegender privater oder öffentlicher Interessen erforderlich ist bzw. wenn die Interessen an der Entbindung eindeutig überwiegen.<sup>7</sup>

Nur ausnahmsweise ist der Arzt befugt, ohne Einwilligung oder Entbindung gestützt auf eine spezifische Gesetzesbestimmung das Geheimnis zu brechen. Die hohe Bedeutung des ärztlichen Berufsgeheimnisses richtet sich nach zutreffender Auffassung des Bundesgerichts auch an die Adresse des Gesetzgebers, der nur aus triftigen Gründen und mit einer hinreichend konkreten Gesetzesbestimmung Ausnahmen statuieren darf.<sup>8</sup> Gesetzliche Melde- oder Auskunftspflichten nach Art. 321 Abs. 3 StGB stellen nämlich einen erheblichen Eingriff in das Berufsgeheimnis dar, da sie den Arzt verpflichten, unter Missachtung der Vertrauensbeziehung zu seinem Patienten und ohne behördliche Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen Geheimnisse über seine Patienten preiszugeben. Entsprechende Gesetzesbestimmungen haben sich daher auf klar abgegrenzte Situationen zu beschränken.<sup>9</sup> Das Bundesgericht leitet davon ab, dass eine Einschränkung des Berufsgeheimnisses bzw. der Schweigepflicht voraussetzt, dass in einem konkreten Anwendungsfall konkret aufgezeigt wird, weshalb eine entsprechende Einschränkung notwendig und erforderlich ist. Das Verhältnismässigkeitsprinzip muss im Einzelfall gewahrt sein.<sup>10</sup>

Nach der bisherigen Fassung von Art. 71b AIG besteht im Wegweisungsvollzug eine Pflicht für «medizinische Fachpersonen» zur Weitergabe von für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen Daten. Die heute geltende Norm ist in verschiedener Hinsicht zu ungenau formuliert und wurde daher mit zwei Verordnungsbestimmungen (Art. 15p und 15q VVWAL) teilweise konkretisiert. Sie ist, jedenfalls nach Auffassung der Ärzteschaft, keine Grundlage für eine Durchbrechung des Arztgeheimnisses ohne Entbindung vom Arztgeheimnis.<sup>11</sup> Die Einholung entweder der Einwilligung des Patienten oder die behördliche Entbindung vom Arztgeheimnis ist daher sachgerecht. Die FMH und die Konferenz der Schweizer Gefängnisärztinnen und -ärzte respektieren die

<sup>4</sup> BGE 2C\_658/2018 vom 18.03.2021 E. 3.4.

<sup>5</sup> BGE 2C\_683/2022 vom 05.01.2024 E. 6.2.1.

<sup>6</sup> BGE 2C\_683/2022 vom 05.01.2024 E. 6.2.1.

<sup>7</sup> BGE 2C\_658/2018 vom 18.03.2021 E. 3.3.2.

<sup>8</sup> BGE 147 I 354 (abstrakte Normenkontrolle).

<sup>9</sup> BGE 2C\_658/2018 vom 18.03.2021 E. 3.4.

<sup>10</sup> BGE 147 I 354 m.w.H.

<sup>11</sup> <https://saez.swisshealthweb.ch/de/article/doi/saez.2022.20857>.

rechtskräftigen Wegweisungsentscheide, es geht nicht um diesen Entscheid, sondern um das Arztgeheimnis. Das Interesse an einem zügigen Vollzug der Wegweisungsentscheide und das Interesse daran, dass das Berufsgeheimnis nicht ausgehöhlt wird, lassen sich durchaus vereinbaren, einfach nicht auf dem Weg der geplanten Neufassung von Art. 71b AIG, sondern über den Weg der Entbindung, wenn ausnahmsweise keine Einwilligung eingeholt werden kann. In diesem Kontext ist zu bedenken, dass das Einholen von Gesundheitsdaten beim behandelnden Arzt ohnehin keine vollständige Klärung der Transportfähigkeit bedeutet, sondern höchstens im Einzelfall Anhaltspunkte dafür geben kann.

Unstrittig ist der behandelnde Arzt nicht zu weitergehenden Abklärungen der Transportfähigkeit verpflichtet, diese Aufgabe fällt den ärztlichen Dienstleistern zu, die im Auftrag der Behörden tätig werden (so ausdrücklich Art. 15p VVWAL). Liegen die Transportfähigkeit einschränkende Gesundheitsbeeinträchtigungen tatsächlich vor, so wird der Betroffene überdies meist in eigenem Interesse die Einwilligung zur Datenweitergabe durch den behandelnden Arzt erteilen, womit die Vertrauensbeziehung gewahrt wird. In den anderen Sachlagen hat sich das Einholen einer Entbindung bewährt – sofern denn überhaupt Gesundheitsdaten vorliegen, die für den Wegweisungsvollzug relevant sind.

Mit der vorgesehenen Neufassung von Art. 71b AIG soll nun die Durchbrechung des ärztlichen Berufsgeheimnisses direkt im Gesetz verankert werden. Damit kommt es (einmal mehr) zu einer Durchbrechung des ärztlichen Berufsgeheimnisses, und zwar ohne jede Notwendigkeit. Insbesondere mit Abs. 1 «Die behandelnden Ärztinnen und Ärzte geben die für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen medizinischen Daten von Personen .....Die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten stellt keine Verletzung der ärztlichen Verschwiegenheitspflicht dar (Art. 321 Abs. 3 StGB)» wird das ärztliche Berufsgeheimnis für eine besonders vulnerable Patientenpopulation zur Makulatur. Das Bundesgericht hat erst kürzlich in einem Leiturteil bestätigt «Ausnahmen vom Arztgeheimnis bedürfen daher einer klaren bundesgesetzlichen Regelung (...)»<sup>12</sup>. Überdies braucht es für eine Durchbrechung des Berufsgeheimnisses im Einzelfall immer einer Interessenabwägung, die – wenn es an einer Einwilligung fehlt – nicht durch eine abstrakte Gesetzesnorm, sondern, wie dargelegt, durch eine Entbindungsbehörde erfolgen sollte.

Ein Eingriff seitens Gesetzgebers in das Selbstbestimmungsrecht des Patienten, wie er im Entwurf vorgesehen ist, zieht im Einzelfall schwerwiegende Folgen für das therapeutische Arzt-Patientenverhältnis nach sich. Die Verankerung des Art. 71b AIG mit dem vorgesehenen Wortlaut ist nicht nur unnötig, sie bringt mit sich, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Patienten vereitelt wird und das Berufsgeheimnis ausgehebelt werden würde.

### Schlussfolgerung

Die FMH und die Konferenz Schweizerischer Gefängnisärztinnen und Gefängnisärzte lehnen aus den dargelegten Gründen die Formulierung des Art. 71b AIG des revidierten AIG ab. Einverstanden sind die FMH und die Konferenz Schweizerischer Gefängnisärztinnen und Gefängnisärzte damit, dass die Gesetzesbestimmung die Adressaten der Meldepflicht konkreter als bisher umschreibt, d.h. die Formulierung «behandelnde medizinische Fachperson» durch Ärztin oder Arzt ersetzt. Wir begrüssen, dass nun auf Gesetzesstufe verankert wird, dass die notwendigen medizinischen Daten nur von Ärztinnen zu Ärzten weitergeleitet werden.

Die FMH und die Konferenz Schweizerischer Gefängnisärztinnen und Gefängnisärzte bedanken sich für die Berücksichtigung ihrer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

  
Dr. med. Yvonne Gilli  
Präsidentin FMH

  
Stefan Kaufmann  
Generalsekretär FMH

<sup>12</sup> BGE 147 IV 27 E. 4.6.; BGE 141 IV 77 E. 4.4.

par courriel:

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

MM/RR/Im 312

Berne, le 28 mars 2024

## **Consultation relative à la Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames, Messieurs,

La Fédération suisse des avocats (ci-après FSA) vous remercie de lui avoir donné l'occasion de prendre position dans le cadre de la consultation susmentionnée. Elle se détermine comme il suit sur l'avant-projet de modification de la Loi sur les étrangers et l'intégration.

### **1. Réduction de la durée de détention Dublin pour insoumission**

Par la modification de l'art. 76a al. 4 de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (ci-après : LEI), le législateur met en œuvre une décision du Tribunal fédéral et s'aligne avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, elle n'appelle donc pas de remarque particulière de la FSA.

### **2. Obligation de présence dans le logement assigné**

#### **2.1 Généralités**

L'avant-projet prévoit à l'art. 73a AP-LEI une obligation de présence de la personne concernée par une décision de renvoi exécutoire dans le logement qui lui a été assigné.

Bien que le projet instaure une nouvelle mesure qui permette de prononcer une mesure moins incisive à la détention, celle-ci pose problème à plusieurs égards.

## **2.2 Atteinte à la liberté personnelle**

La mesure envisagée porte atteinte à la liberté personnelle, droit fondamental consacré aux art. 10 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (ci-après : Cst) et art. 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH). Les conditions suivantes de l'art. 36 Cst doivent donc être remplies pour que cette mesure soit justifiée.

### *2.2.1 Existence d'une base légale (art. 36 al. 1 Cst)*

Selon l'art. 36 al. 1 Cst, les restrictions graves aux droits fondamentaux doivent notamment se fonder sur une loi au sens formel. En cas de restriction à la liberté, voire de privation de liberté, une densité normative plus élevée est exigée (BSK BV-EPINEY, Art. 36 N 21).

L'art. 73a AP-LEI souffre d'un manque de précision quant à l'exécution de la mesure prévue. Il existe bien une limite temporelle durant laquelle cette mesure doit être respectée (six heures par jour durant un mois maximum), mais de nombreux autres éléments font défaut tels que de déterminer sur quels critères la durée de l'obligation de présence est fixée, sous quelle forme l'autorité ordonne la présence obligatoire, si les six heures doivent être d'affilée ou en plusieurs séquences, qui est chargé du contrôle du respect de la présence obligatoire et de quelle manière, dans quelles circonstances la mesure est considérée comme violée, qui se charge de déterminer si la mesure a été violée, quelles heures de la journée sont concernées, jusqu'où s'étend l'obligation de présence (une pièce, le bâtiment entier), comment cette obligation de présence est appliquée aux personnes vulnérables.

Le problème posé par ces lacunes ressort de la densité normative qui est ici trop faible. En effet, selon le Guide de législation de l'Office fédéral de la justice (OFJ, Guide de législation, Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 2019, §596), « [u]n acte législatif a une densité normative trop faible lorsqu'il :

- [...]
- Laisse trop de questions ouvertes ou est trop bref et lacunaire ;
- N'éclaircit pas les situations équivoques et ne répond pas aux questions cruciales ;
- [...] ».

Au vu de l'importance de la restriction à la liberté que cette mesure apporte, au sens de la FSA, le projet, tel qu'il est prévu, ne respecte pas le principe de légalité, faute d'être suffisamment précis et concret.

### *2.2.2 Proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst)*

Conformément à l'art. 36 al. 3 Cst, les atteintes aux droits fondamentaux doivent notamment être proportionnées.

La proportionnalité au sens étroit prévoit qu'il doit y avoir un rapport raisonnable entre le but de la mesure envisagée et l'effet de cette mesure (OFJ, Guide de législation, Guide pour l'élaboration de la législation fédérale, 2019, §688). En

particulier, une mesure n'est pas proportionnée si les conséquences négatives l'emportent et qu'il existe une mesure moins contraignante afin d'atteindre le but. Il convient de mettre en balance les intérêts publics et privés (cf. également l'art. 5 al. 2 Cst) (BSK BV-EPINEY, Art. 36 N 55). Le respect de ces principes est requis non seulement dans un cas de restriction de la liberté au sens de l'art. 10 al. 2 Cst, mais également dans un cas de privation de liberté, où doit en outre exister un motif de détention au sens de l'art. 31 Cst et 5 CEDH.

La mesure envisagée est introduite afin de garantir que la personne concernée soit présente lorsque cela est nécessaire pour clarifier son identité ou obtenir des documents de voyage et organiser son départ (art. 73a al. 1 in fine AP-LEI).

L'unique fait que la personne concernée n'ait pas quitté la Suisse dans le délai imparti, ne paraît pas, pour la FSA, être un motif suffisant et dans un rapport raisonnable avec le but poursuivi pour pouvoir prononcer la mesure d'obligation de présence. En particulier, le fait que cette mesure puisse être imposée indépendamment du motif pour lequel l'étranger ne se soumet pas à l'exécution de la décision est particulièrement problématique.

Il faudrait que l'on soit en présence d'indices multiples et concrets et, selon le principe de nécessité, que les moyens moins incisifs déjà existants, tels que par exemple l'obligation de se présenter aux autorités, fournir des sûretés financières, déposer des documents de voyage (art. 64e LEI) ou encore l'assignation d'un lieu de résidence (art. 74 al. 1 let. b LEI), n'aient pas eu de succès afin de poursuivre le but recherché.

Le but de clarifier l'identité, obtenir les documents de voyage et organiser le départ ne nécessite techniquement pas la présence de la personne concernée durant six heures par jour durant un mois au maximum dans un logement assigné. Le texte ne prévoit pas que la mesure soit subsidiaire et ses conséquences négatives pour l'individu l'emportent sur l'intérêt public. Elle ne respecte donc pas le principe de proportionnalité.

### **2.3 Conclusion intermédiaire**

La formulation insuffisamment précise et concrète de l'art. 73a AP-LEI contrevient à l'exigence de base légale requise par l'art. 36 al. 1 Cst. Par ailleurs, la mesure est disproportionnée par rapport au but poursuivi. En l'état, pour les raisons qui précèdent, la FSA propose le rejet de l'art. 73a AP-LEI.

## **3. Nouveaux motifs de détention**

Les nouveaux art. 76 al. 1 let. b ch. 6 AP-LEI et 76a al. 2 let. k AP-LEI viennent sanctionner la violation de l'obligation de présence prévue par l'art. 73a AP-LEI par la détention mais ne comblent aucune lacune de la loi. Ces dispositions sont donc superflues.

Si ces dispositions devaient néanmoins être maintenues, elles devraient prévoir, dans un souci de proportionnalité, de n'être appliquées que si la personne concernée, en manquant à son obligation de présence, a empêché l'exécution d'un renvoi, d'une expulsion ou d'une expulsion pénale, ou d'un transfert vers l'État Dublin compétent. Si la personne n'a manqué qu'à son devoir de présence aux fins de vérification d'identité ou de rendez-vous à l'ambassade afin de préparer le départ, l'élément constitutif qui permet de prononcer la détention n'est pas réalisé. La FSA juge utile de préciser cet élément dans la loi.

### 3. Conclusion

L'obligation de présence constitue une atteinte aux droits fondamentaux sous la forme d'une restriction de liberté, voire de privation de liberté. La FSA s'oppose à cette nouvelle mesure et estime que celles existantes permettent déjà de remplir les buts poursuivis par la mesure.

Dans le cas où cette mesure serait tout de même introduite, elle ne devrait être appliquée que de manière restrictive et justifiée, en tant qu'alternative à la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, dans le plein respect du principe de proportionnalité.

La FSA propose de rejeter les sanctions prévues en cas de non-respect de l'obligation de présence sous la forme de détention. Les éléments actuels prévoyant la détention sont suffisants.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez aux présentes remarques, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de nos sentiments distingués,

Président FSA

Secrétaire général FSA

Matthias Miescher

René Rall



Eidg. Justiz- und Polizeidepartement  
Staatssekretariat für Migration SEM  
Quellenweg 6  
3084 Wabern bei Bern

Per E-Mail an:

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

Zürich, 28. März 2024

## **Vernehmlassungsantwort: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste Branchenverband der Schweiz mit rund 20'000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesteilen, organisiert in 26 Kantonalsektionen und fünf Fachgruppen, nimmt im obengenannten Vernehmlassungsverfahren wie folgt Stellung:

### **I. Allgemeine Anmerkungen**

Mit der geplanten Gesetzesänderung wird der bewilligungsfreie Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung ermöglicht. GastroSuisse unterstützt den Abbau dieser administrativen Hürde. Die Tatsache, dass künftig der Lebensmittelpunkt bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz liegen muss und die Bewilligung bei einer Verlegung ins Ausland erlischt, dürfte für Erwerbstätige im Gastgewerbe kaum Auswirkungen haben.

### **II. Fachkräfte aus Drittstaaten im Gastgewerbe**

Derzeit gelten Köchinnen und Köche aus Drittstaaten nicht als [hochqualifizierte Spezialistinnen oder Spezialisten](#) im Sinne des Ausländerrechts. Dennoch können sie in Restaurants mit länderspezifischer Küche arbeiten, sofern sie eine mehrjährige Kochausbildung mit Diplomabschluss absolviert haben und der Betrieb, in dem sie arbeiten möchten, eine Reihe von Anforderungen erfüllt ([Weisung I](#), Ausländerbereich, Kapitel 4.7.9.1). Im Jahr 2022 wurden knapp 200 kontingentierte Aufenthaltsbewilligungen zur Erwerbstätigkeit an Köchinnen und Köche aus Drittstaaten erteilt, im Jahr 2021 rund 150 ([23.3686 | Zugang des Gastgewerbes zu Drittstaatenkontingenten](#)). Diese Personen sind im Gastgewerbe sehr gefragt, da sie über exklusive Fähigkeiten und Qualifikationen verfügen, die im gesamten EU/EFTA Raum äusserst rar oder sogar gänzlich nicht vorhanden sind. Sie bereichern mit ihrem Können den gastronomischen Betrieb, vermitteln ihr Wissen und leisten einen wichtigen Beitrag zur kulinarischen Entwicklung und zum Gesamtangebot der Schweizer Gastronomie. Die Aufhebung der Bewilligungspflicht von der unselbstständigen zur selbstständigen Erwerbstätigkeit senkt eine der vielen bürokratischen Hürden für diesen Personenkreis.

Neben dem bewilligungsfreien Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit sieht die Gesetzesänderung vor, dass der Lebensmittelpunkt von Drittstaatsangehörigen für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung in der

Schweiz liegen muss. Es wird jedoch klargestellt, dass vorübergehende Aufenthalte wie Aus- oder Weiterbildungen oder Praktika von dieser Anforderung ausgenommen sind. Wir begrüßen diese Ausnahme, da insbesondere Hotelfachschulen sehr beliebte Ausbildungsorte für angehende Fachkräfte aus Drittstaaten sind. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass das [Geschäft 22.067](#) im Herbst/Winter 2023 an den Bundesrat zurückgewiesen wurde mit dem Auftrag, «verfassungskonforme Erleichterungen bei der Zulassung von Ausländerinnen und Ausländern mit einem schweizerischen Hochschulabschluss vorzuschlagen». Im Zuge dieser Gesetzesänderung und im Interesse der Schweizer Wirtschaft ist es wichtig, eine umfassende Gleichbehandlung auf der gesamten schweizerischen Tertiärstufe sicherzustellen. Die Revision von Art. 30 AIG sollte daher die höhere Berufsbildung angemessen berücksichtigen. Es ist für das Gastgewerbe und für die Schweizer Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung, das Potenzial der Absolventinnen und Absolventen der höheren Berufsbildung (Tertiär B) sowie von Personen mit einem schweizerischen Hochschulabschluss (Tertiär A) aus Drittstaaten in Branchen mit Fachkräftemangel optimal zu nutzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Haltung von GastroSuisse.

Freundliche Grüsse



Severin Hohler  
*Leiter Wirtschaftspolitik*



Layla Pichler  
*Wirtschaftspolitische Mitarbeiterin*

Zürich, 28. März 2024

## **Vernehmlassungsantwort Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Ver- nehmlassung 2023/30)**

Sehr geehrte Damen und Herren

HEKS, das Hilfswerk der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz, bedankt sich für die Gelegenheit Stellung zu nehmen zur geplanten Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG. HEKS setzt sich seit vielen Jahren für die Rechte von Geflüchteten ein und hat sich auch in der Vergangenheit regelmässig an Vernehmlassungen zum AIG beteiligt. Die aktuelle Vorlage umfasst zahlreiche, voneinander unabhängige Änderungsvorschläge. Wir äussern uns nur zu jenen Vorschlägen, die einen Bezug zu unserer Projektarbeit aufweisen, insbesondere zur geplanten Einführung einer Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft.

### **1 Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaber:innen einer Aufenthaltsbewilligung**

HEKS begrüsst die geplante Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit für Inhaber:innen einer Aufenthaltsbewilligung.

Die Möglichkeit die Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verbinden, dass für eine bestimmte Dauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolge, wie sie Art. 28 Abs. 2 VE-AIG vorsieht, erscheint unnötig. Gemäss Art. 33 Abs. 2 AIG kann bereits heute die Erteilung der

#### **HILFSWERK DER EVANGELISCH-REFORMIERTEN KIRCHE SCHWEIZ**

**Hauptsitz** +41 44 360 88 00  
Seminarstrasse 28 info@heks.ch  
Postfach heks.ch  
CH-8042 Zürich IBAN CH37 0900 0000 8000 1115 1



Aufenthaltsbewilligung mit weiteren Bedingungen verbunden werden. **HEKS empfiehlt deshalb, den zweiten Satz in Art. 38 Abs. 2 VE-AIG ersatzlos zu streichen.**

## **2 Anwesenheitspflicht in der Unterkunft und neuer objektiver Hafttatbestand für Ausschaffungshaft und Dublinhaft**

Neu soll eine Anwesenheitspflicht von maximal sechs Stunden pro Tag für die maximale Dauer von jeweils einem Monat angeordnet werden können. Dies zur Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung für Personen, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen sind. Diese Massnahme diene 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. Gemäss EJPD sei es notwendig, dass die wegzuweisende Person beispielsweise für Botenschaftszuführungen, zentrale Befragungen durch ausländische Delegationen, Befragungen durch die Vollzugsbehörden und schliesslich auch für die Organisation der Ausreise zur Verfügung stehe.<sup>1</sup>

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 Haftgrund führen, wenn die betroffene Person bereits einmal die Durchführung einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat verhindert hat.

Grundsätzlich sind mildere Massnahmen als Haft zu begrüssen. Diese gibt es allerdings mit der Eingrenzung nach Art. 74 AIG schon und der Mehrwert des neuen Art. 73a AIG scheint zweifelhaft. HEKS ist der Ansicht, **dass es keine zusätzlichen Zwangsmassnahmen braucht. HEKS lehnt daher die Einführung des geplanten Art. 73a VE-AIG ab.**

Für den Fall, dass die Anwesenheitspflicht dennoch eingeführt wird, weist HEKS auf folgende Punkte hin:

### **2.1 Freiheitsentzug**

Bei der geplanten Massnahme handelt es sich um einen Freiheitsentzug gemäss Art. 5 EMRK (vgl. erläuternder Bericht, Ziff. 6.2). Jeder Freiheitsentzug ist ein schwerer Eingriff in die Grundrechte und unterliegt einer strengen Verhältnismässigkeitsprüfung. Insbesondere darf sie nicht vorsorglich angeordnet werden. Die vorgesehene Anwesenheitspflicht darf somit ausschliesslich dann verfügt werden, wenn keine mildere Massnahme verfügbar ist.

---

<sup>1</sup> Erläuternder Bericht des EJPD vom 15.12.2023, Ziff. 3.1.4, S. 9.



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, mag zwar stimmen; sie reicht jedoch nicht aus, um die Anwesenheitspflicht als verhältnismässig zu begründen. Denn verlangt wird nicht, dass die Massnahme, d.h. der Grundrechtseingriff, im Vergleich zu anderen Massnahmen milder ist, sondern dass es keine milderen 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 Unterschriftenpflicht, Leistung einer finanziellen Sicherheit oder Hinterlegung von Identitätsdokumenten als «Pfand» (Art. 64a AIG) sowie durch Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung (Art. 74 AIG).**

## 2.2 Verhältnismässige Ausgestaltung

Nebst der Anordnung selbst muss auch die Ausgestaltung der Anwesenheitspflicht dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen. Daher fordert HEKS, dass die Anwesenheitspflicht **höchstens für zwei Stunden pro Tag und während maximal einer Woche** angeordnet werden dürfte. Dabei sollte das Zeitfenster **nicht auf die Nacht** gelegt werden, wie das im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.4265 Ziff. 4.2 noch vorgeschlagen wurde. Vollzugshandlungen in der Nacht sind für alle Beteiligten belastender und potenziell traumatisierender als tagsüber. Zweistündige Zeitfenster während des Tages sollten den Behörden ausreichen, Vollzugshandlungen vorzunehmen.

Im Weiteren ist die Frage nach der Verletzung der Anwesenheitspflicht verhältnismässig zu beurteilen. Dies insbesondere unter Einbezug der konkreten, allenfalls entschuldbaren Umstände. Beispielsweise sollte eine Verspätung von wenigen Minuten entschuldbar sein.

## 2.3 Höchstens einmalige Anordnung

Gemäss Art. 73a VE-AIG wird die Anwesenheitspflicht *jeweils* für eine bestimmte Zeitdauer angeordnet. Es bleibt damit unklar, wie oft die Anwesenheitspflicht insgesamt angeordnet werden kann und ob sie ohne Unterbrechung mehrmals hintereinander angeordnet werden kann. Die aktuelle Vorlage lässt vermuten, dass eine unbeschränkte, übergangslose Verlängerung der Massnahme möglich ist. Das ist aus Sicht von HEKS problematisch und sollte bereits im Gesetz klar begrenzt werden. HEKS schlägt vor, dass die Anwesenheitspflicht höchstens einmal angeordnet werden dürfte. Das Wort «jeweils» ist zu streichen. Allenfalls ist eine maximal zulässige Anzahl Anordnungen festzuhalten.

## 2.4 Eröffnung in verständlicher Sprache

Gemäss Art. 5 Abs. 2 EMRK muss der von Freiheitsentzug betroffenen Person die Verfügung in einer ihr verständlichen Sprache eröffnet werden. Dies ist zentral, damit sichergestellt ist, dass niemand gegen die Anordnung verstossen würde, allein weil er oder sie diese nicht richtig verstanden hatte.

Dies mag selbstverständlich scheinen, ist jedoch nach Erfahrung unserer Rechtsberatungsstellen bei der aktuellen Anwendung von Art. 74 AIG (Eingrenzung) nicht immer der Fall.



Um Missverständnisse auszuschliessen, schlägt HEKS deshalb vor, **dass die Eröffnung in einer verständlichen Sprache auf Gesetzesebene vorgeschrieben wird.**

Nach Erfahrung der HEKS-Rechtsberatungsstellen werden heute Massnahmen nach Art. 74 AIG mit Strafandrohungen nach Art. 292 StGB verknüpft. Davon ist abzusehen, auch bei all-fälligen künftigen Anwesenheitspflichten.

#### **Vorschlag Art. 73a VE-AIG**

*1 Die zuständige kantonale Behörde kann eine Person, die nicht innerhalb der angesetzten Ausreisefrist ausgereist ist, zur Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66abis StGB<sup>6</sup> oder Artikel 49a oder 49abis MStG<sup>7</sup> während längstens einer Woche verpflichten, sich für bis zu zwei Stunden täglich in der zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten. 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.*

*2 Die Anwesenheitspflicht wird aufgehoben, wenn die Anwesenheit der betroffenen Person nicht mehr notwendig ist.*

*3 Sie wird von der Behörde des Kantons angeordnet, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung zuständig ist und in einer der betroffenen Person verständlichen Sprache eröffnet.*

*4 Gegen die Anordnung der Anwesenheitspflicht kann bei einer kantonalen richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden.*

## **2.5 Unnötige neue Hafttatbestände für Ausschaffungs- und Dublinhaft**

Aus Sicht von HEKS 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.**

## **3 Einschränkung der Dauer der Dublin-Renitenzhaft**

HEKS begrüsst die Einschränkung der Dauer der Dublin-Renitenzhaft auf maximal sechs Wochen.

## **4 Erweiterte Zugriffsrechte auf ZEMIS und eRetour**

Das geplante Abrufverfahren («Online-Zugriff») für ZEMIS und eRetour 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.

Die vorgeschlagene Formulierung ermöglicht Zugriffsrechte für «die kantonalen Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden», «die Mitarbeitenden des SEM», «die zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts» und «die schweizerischen Vertretungen im Ausland und die Missionen zur Unterstützung des SEM». Diese Kreise der Zugriffsberechtigten sind weit und unbestimmt, was unter Umständen zu Missbrauch führen kann. Zwar ist eine Einschränkung vorgesehen, indem die Zugriffsberechtigung nur so weit gehen soll, als dies «für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig» sei. Diesbezüglich würden im Zweifelsfall Abklärungen vorgenommen. Dennoch bestehen bei der vorgeschlagenen Lösung erhebliche Risiken:

#### **4.1 Unbefristeter Zugriff auf sämtliche Datensätze**

Eine einmal erhaltene Zugriffsberechtigung ermöglicht den Zugriff auf alle Datensätze in den jeweiligen Systemen.<sup>2</sup> Der in einem Einzelfall legitime Antrag auf Zugriffsberechtigung führt also zu Einsicht in die Daten sämtlicher in den jeweiligen Systemen erfassten Personen. Dies für eine in der Regel unbeschränkte Zeitspanne. Eine Mitarbeiterin des Bundesverwaltungsgerichts erhält damit beispielsweise nicht nur die für den von ihr bearbeiteten Beschwerdefall relevanten Informationen, sondern auch Informationen über Personen, die gar keine Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht eingereicht haben.

Ein solcher Pauschalzugriff ist aus Sicht von HEKS – selbst, wenn er auf gewisse Datenfelder eingeschränkt ist – unverhältnismässig. Aus der Praxis gibt es bereits Beispiele, dass derartige Selbstbedienungssysteme zu Missbrauch führen, wie z.B. die Berner Zeitung im Januar 2024 berichtet hat.<sup>3</sup> Derartige Risiken müssen wirksam eingedämmt werden.

#### **4.2 Heikler Datenzugriff aus dem Ausland**

Aus Sicht von HEKS ist insbesondere der geplante Datenzugriff von Auslandvertretungen und Missionen auf eRetour gemäss Bst. i von Art. 109h VE-AIG 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, welche im Ausland ein Asylgesuch gestellt haben und nun ins Heimatland zurückgeführt werden. Da auch Zwangsrückführungen darunterfallen, muss hier einerseits eine besondere

---

<sup>2</sup> Auskunft des SEM vom 28.02.2024

<sup>3</sup> Siehe etwa Artikel in der Berner Zeitung zu den Vorkommissen im Migrationsamt Biel «[Patrouillendienst kann problemlos heikle Daten einsehen](#)» vom 24.01.2024.



Zurückhaltung betreffend den Kreis der zugriffsberechtigten Personen sowie die betroffenen Daten und andererseits eine griffige Kontrolle und technische Sicherheitsmassnahmen gewährleistet werden.

Beim Zugriff aus Ländern ohne angemessenes Datenschutzniveau sind ausserdem die erhöhten Datensicherheitsrisiken zu bedenken. Zur Reduzierung dieser Risiken schlägt HEKS folgende Anpassung vor:

**Vorschlag Art. 109h VE-AIG**

*Folgende Personen und Stellen erhalten auf begründete Anfrage im Einzelfall, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, befristeten Zugriff auf das Informationssystem, der sich auf die in den Klammern genannten Daten beschränkt:*

Technische und organisatorische Sicherheitsmassnahmen sind auf Weisungsstufe zu konkretisieren und für alle Zugriffsberechtigten verbindlich vorzuschreiben.

Wir danken für Ihre Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

Karolina Frischkopf  
Direktorin

Virginia Suter  
Bereichsleitung Inland

**Projet de modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)**

**Prise de position du bureau de l'Organisation internationale pour les Migrations**

**OIM Suisse et Liechtenstein**

Commentaires sur les changements présentés au regard du droit international de la migration:

- **Passage à une activité indépendante (ch. 3.1.1)**

o Dans la mesure où cela semble faciliter le passage d'une activité salariée à une activité indépendante, ce changement semble positif afin de favoriser l'innovation et la continuité de situation de certains migrants passant d'une activité à l'autre. L'OIM encourage en effet les Etats à dessiner et adopter de nouvelles possibilités juridiques de migration régulière, de maintien de la situation régulière, et de régularisation autant que faire se peut dans l'intérêt des personnes et de la société. Dans un contexte où la promesse de ne laisser personne de côté et la réalisation des objectifs de développement durable sont en péril, l'OIM s'emploie d'ailleurs à libérer le potentiel qu'offre la migration en aidant les États à créer, à développer et à renforcer les voies de migration régulières tout en réduisant la migration irrégulière. L'OIM encourage et œuvre avec ses partenaires pour faire en sorte que les voies régulières existantes et nouvelles soient accessibles et inclusives, pour favoriser le développement durable au bénéfice de tous. Cette nouvelle disposition semble aller dans ce sens.

- **Centre des intérêts lors de l'octroi de l'autorisation (ch. 3.1.2)**

o L'exigence d'un centre d'intérêt en suisse ne semble pas déraisonnable ni disproportionnée.

- **Sanctions administratives à l'encontre des entreprises de transport aérien (ch. 3.1.3)**

o Il sied de souligner à cet égard qu'une telle sanction ne doit pas empêcher l'application du principe de non-refoulement. La situation des personnes en question en zone de transit devrait, au sens du droit international, faire l'objet d'un examen individuel garantissant l'application éventuelle du principe de non-refoulement avant tout retour dans un Etat ainsi que du principe de non-discrimination. Une personne ne doit pas être ramenée par une compagnie aérienne s'il existe des raisons substantielles de penser que la personne ferait face un risque réel de dommage irréparable pour sa vie, son intégrité physique ou mentale ou sa liberté dans le pays de retour et/ou de renvoi. Il est donc recommandé ici **d'ajouter une référence à la sauvegarde du principe de non-refoulement en toutes circonstances** (voir la note d'information de l'OIM <https://www.iom.int/resources/iml-information-note-principle-non-refoulement> ).

A ce sujet, un commentaire du Conseil de l'Europe a mis en garde contre de telles dispositions et pratiques ([Airlines are not immigration authorities - Commissioner for Human Rights \(coe.int\)](http://www.coe.int)).

- **Modification des obligations dans le cadre de l'exécution des renvois et des mesures de contrainte (ch. 3.1.4)**

o Une nouvelle mesure de contrainte est créée pour assurer le renvoi. S'il est positif que cette mesure ne soit pas une privation totale de liberté, et donc n'équivalise pas à de la détention migratoire, il n'en reste pas moins que cette nouvelle disposition créerait une nouvelle possibilité de contrainte et donc une nouvelle possibilité de restriction de la liberté de la personne migrante en vue d'un renvoi. Il convient de souligner que si elle est adoptée, cette mesure devra, conformément au droit à la liberté consacré dans le Pacte international sur les droits civils et politiques et à la Convention Européenne des Droits de l'Homme, être appliquée seulement s'il est établi qu'elle est nécessaire pour remplir le but recherché, et de manière proportionnelle même s'il ne s'agit pas d'une mesure de détention en tant que telle. Elle devra aussi faire l'objet d'un contrôle périodique d'une instance indépendante, sous peine de non-conformité avec le droit international.

o Le fait que la limite de la durée de la détention soit ramenée à un maximum de 6 semaines au lieu de trois mois maximum afin d'être conforme au droit européen est un changement qui semble évidemment positif.

o Le fait que la détention puisse être ordonnée si la mesure de contrainte de présence n'a pas été respectée crée une nouvelle possibilité de détention. Néanmoins, la subsidiarité des mesures et le fait que la détention ne puisse être utilisée qu'en dernier recours semble être conforme, prima facie, avec le droit international. Il sied ici de souligner que les instances des droits de l'homme ont statué de manière répétée et constante qu'en vertu du droit à la liberté, la détention des migrants adultes ne doit être utilisée qu'en dernier recours, après avoir envisagé d'autres mesures et si aucune autre mesure non privative de liberté ne peut remplir le même but. La détention des enfants migrants est, quant à elle, toujours une violation de leurs droits, ainsi que l'a statué le Comité sur les Droits de l'Enfant sur la base de la Convention sur les Droits de l'Enfant. La détention des enfants migrants n'est en effet jamais dans leur intérêt supérieur et constitue une forme de violence à l'encontre de l'enfant. Elle est donc prohibée par le droit international actuel. Il est crucial d'en tenir compte dans toute base légale prévoyant la détention liée au statut migratoire et dans son application.

- **Droits d'accès aux systèmes d'information (ch. 3.1.5)**

o Si l'Organisation ne peut se prononcer sur les détails de cette proposition de disposition, il sied de souligner qu'il est important que cette mesure ne viole pas, en particulier lors de son application, le droit à la vie privée des personnes migrantes concernées (loi sur la protection des données).

- **Création d'une base juridique dans la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)<sup>5</sup> afin de permettre aux autorités cantonales d'exécution des peines et des mesures d'accéder aux données sensibles du système d'information central sur la migration (SYMIC) dont elles ont besoin dans le cadre de l'exécution de jugements des tribunaux pénaux cantonaux et des autorités pénales de la Confédération (art. 9, al. 1, let. q, et 2, let. m, AP-LEI).**

o Si l'Organisation ne peut se prononcer sur les détails de cette proposition de disposition, il sied de souligner qu'il est important que cette mesure ne viole pas, en particulier lors de son application, le droit à la vie privée des personnes concernées (loi sur la protection des données).

- **Les modifications apportées à l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) car des interdictions d'entrée peuvent également être nécessaires à l'encontre de personnes qui ne séjournent pas en Suisse et qui, par conséquent, n'ont pas à être renvoyées.**

o Il sied de souligner à nouveau que cette nouvelle disposition, si adoptée, doit être conforme, y compris dans son application, au principe de non-refoulement, auquel il ne peut être dérogé quelle que soit la raison, et ceci même en situation de crise ou d'état d'urgence.

Mars 2024



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement  
Herr Bundesrat Beat Jans

Per E-Mail an:

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

Bern, 29. März 2024

08.02.01/hof/bli

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 haben Sie unsere Konferenz eingeladen, zur erwähnten Revisionsvorlage Stellung zu nehmen. Der Vorstand der KKJPD bedankt sich bei Ihnen dafür bestens und nimmt die Gelegenheit gerne wahr. Die Stellungnahme der KKJPD stützt sich auf die Mitberichte der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden, der Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten, der Konferenz der kantonalen Leitenden Justizvollzug und der Vereinigung der schweizerischen Arbeitsmarktbehörden.

Die vorgeschlagenen Änderungen tragen verschiedenen Entwicklungen im Migrationsbereich Rechnung und betreffen daher unterschiedliche Themen. Grundsätzlich werden die Anpassungen vom Vorstand der KKJPD begrüsst. Wir bitten Sie jedoch, verschiedene Anliegen der Kantone bei den weiteren Arbeiten zu berücksichtigen und nehmen wie folgt zu den einzelnen Bestimmungen Stellung:

### **Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)**

#### **Art. 38 Abs. 2**

Wir begrüssen die vorgeschlagene Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind. Der Verzicht der Bewilligungspflicht kann zu einem innovativen Wirtschaftsstandort Schweiz beitragen. Wir begrüssen ebenfalls, dass im Gesetz ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen werden soll, eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verknüpfen, dass für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf. Die Vereinigung der schweizerischen Arbeitsmarktbehörden (VSAA) schlägt vor, dass die konkreten Situationen, mit denen die Arbeitsmarktbehörden konfrontiert sind, bei der möglichen Festlegung der Fälle, in denen eine Beschränkung des Stellenwechsels eingeführt werden kann, berücksichtigt werden müssen. Die in der Verordnung über die Zulassung, den Aufenthalt und die Ausübung einer Erwerbstätigkeit (VZAE) wahrscheinlich vorgesehene Frist von fünf Jahren, nach deren Ablauf die zeitliche Beschränkung automatisch hinfällig werde, erscheine im Übrigen akzeptabel, wobei Ausnahmen möglich sein

werden. Weiter weist die VSAA darauf hin, dass beim Vollzug mit einem höheren Abklärungsaufwand zu rechnen sei. So werde durch den Wegfall der Meldepflicht bei Kontrollen vor Ort oder bei Anfragen der Migrationsbehörden nicht mehr ohne weiteres festzustellen sein, ob es sich um eine behördliche Integrationsmassnahme handle, die von der Meldepflicht befreit sei. Daher sei es wichtig, dass den Kontrollbehörden eine aktuelle Liste mit den entsprechenden Anbietenden und Angeboten zur Verfügung gestellt werde, insbesondere auch deshalb, weil eine Befreiung von der Meldepflicht nur bestehe, wenn die Entschädigung nicht mehr als CHF 600.- pro Monat betrage.

#### **Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> und 2 sowie Art. 61 Abs. 1 Bst. a<sup>bis</sup>**

Die neuen Bestimmungen schaffen Klarheit und werden vom Vorstand der KKJPD begrüsst. Für die Anwendung der neuen Bestimmungen in der Praxis, verweisen wir auf die Stellungnahme der Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden (VKM).

#### **Art. 73a Abs. 1-3**

Diese Regelung stellt ein neues Instrument dar. Es bildet eine Zwischenstufe zwischen der heute bereits möglichen kurzfristigen Festhaltung (Art. 73 AIG) und der Ein- und Ausgrenzung (Art. 74 AIG). Mit der Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft soll sichergestellt werden können, dass sich die Person, welche nicht innerhalb der angesetzten Ausreisefrist ausgereist ist, während einem bestimmten Zeitraum sicher an einem bekannten Aufenthaltsort weilt. Damit kann sichergestellt werden, dass Zuführungen zwecks Ausreisevollzug erfolgreich durchgeführt werden können und nicht an der Abwesenheit der Person scheitern. Das Instrument ist sehr begrüssenswert, wir möchten jedoch anregen, die Ausgestaltung dieser neuen Zwangsmassnahme zu präzisieren. Wir verweisen diesbezüglich auf die Stellungnahme der VKM.

#### **Art. 73a Abs. 4**

Es wird sich noch zeigen müssen, was die gerichtliche Beschwerdemöglichkeit in der Praxis für Auswirkungen hat. Da der Beschwerde keine aufschiebende Wirkung zukommt, kann eine Zuführung dennoch erfolgen. Es stellt sich allerdings die Frage, welche Wirkung eine nachträgliche Aufhebung der Anwesenheitspflicht auf eine bereits erfolgte Rückführung hat. Unter Umständen kann diese Aufhebung auch dahingehend ausgelegt werden, dass die Rückführung aufgrund der ungültigen Anwesenheitspflicht ebenfalls ungültig wird. Diese Auslegung würde in der Praxis zu Unsicherheiten im Ausreisevollzug führen. Es wäre deshalb wünschenswert, dass bereits das Gesetz klarstellt, dass eine gerichtliche Aufhebung der Anwesenheitspflicht nicht die Ungültigkeit der allenfalls schon erfolgten Rückführung zur Folge hat. Wir beantragen aus diesem Grund, dass die Auswirkungen einer Beschwerde gegen die Anwesenheitspflicht auf eine erfolgreiche Rückführung konkretisiert werden.

#### **Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6**

Diese Regelung ist zwar sehr zu begrüßen, wird aber in der Praxis nur einen Teil der untertauchenden Personen wirklich betreffen. Die Anordnung der Haft kann in der Praxis meist nur für erwachsene Einzelpersonen angeordnet werden. Die Problematik von untertauchenden Personen stellt sich aber insbesondere auch im Kontext mit rückzuführenden Familien. Dort tauchen einzelne Mitglieder (auch Kinder) kurz vor der Durchführung des Ausreisevollzugs unter. Eine Haftanordnung für diese vulnerablen Personengruppen scheint mit den heute vorhandenen Hafteinrichtungen in vielen Fällen unverhältnismässig. Damit diese neu eingeführte Regelung auch tatsächlich angewandt werden kann, bräuchte es für diese Personengruppen bzw. Familien spezielle Einrichtungen. Diese eben genannte Problematik müsste aus Sicht des Vorstands der KKJPD deshalb berücksichtigt und wenn möglich geregelt werden.

#### **Art. 76a Abs. 4**

Wir haben grundsätzlich keine Einwände gegen eine Verankerung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 76a Abs. 4 AIG im Gesetz. Das Verhältnis zwischen dem neuen Art. 76a Abs. 4 AIG und Art. 76a Abs. 1 AIG erscheint uns aber unklar, zumal sich ihre Anwendungsbereiche überschneiden.

## **Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA)**

### **Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m**

Wir begrüßen die erweiterten Zugriffsrechte auf die Informationssysteme ZEMIS und eRetour. Insbesondere die Erweiterung der Zugriffsrechte der Justizvollzugsbehörden erscheint uns wichtig, damit diese ihre gesetzliche Aufgabe erfüllen können. Mit der vorliegenden Anpassung des BGIAA sollen mit Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m die Justizvollzugsämter zudem auch auf die notwendigen besonders schützenswerten Daten im ZEMIS zugreifen können. Diese Daten werden benötigt für die Fallführung, den Vollzug von Urteilen und Auflagen nach StGB, für die Ausschreibung und Verwaltung von Personen, welche zur Verhaftung ausgeschrieben werden sollen. Ausserdem führt dieser erweiterte Zugriff dazu, dass die Justizvollzugsbehörden für ihre Arbeit weniger auf die Unterstützung der Migrationsbehörden angewiesen sein werden.

### **Formelle und redaktionelle Anpassungen**

Für formelle und redaktionelle Anpassungen verweisen wir auf die Stellungnahme der VKM. Dabei gilt es insbesondere zu beachten, dass die Änderungen in Art. 71b im Grundsatz zwar begrüsst werden, in der aktuellen Form aber nicht unproblematisch sind und zu administrativem Mehraufwand und Problemen beim Wegweisungsvollzug führen können.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung der aufgeführten Punkte.

Mit freundlichen Grüssen



Alain Ribaux  
Co-Präsident

Staatssekretariat für Migration

Per Mail:

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

Bern, 28. März 2024

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum Vorentwurf für eine Teilrevision des Ausländer- und Integrationsgesetzes (VE-AIG) Stellung nehmen zu können. Als Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten äussern wir uns nur zu Bestimmungen, welche den Datenschutz betreffen.

### **Zu Art. 109h Bst. a Ziff. 3 sowie Bst. h und i VE-AIG**

Bei der Einführung des Informationssystems für die Durchführung der Rückkehr (eRetour) hielt der Bundesrat zutreffend fest, dass der Zugriff durch die verschiedenen Benutzenden jenes Systems auf das strikte Minimum beschränkt bleiben muss. Als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes gilt dies auch für den Kreis der zugriffsberechtigten Behörden. Entsprechend führte der Bundesrat aus, dass ein allgemeiner Zugang der Strafverfolgungs- oder Justizbehörden zum System nicht verhältnismässig ist; vgl. Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme) vom 2. März 2018, [BBI 2018 1685](#) (S. 1720).

Vor diesem Hintergrund lehnt privatim die vorgeschlagene Ausweitung der Zugriffsrechte mittels Online-Zugriff auf weitere Mitarbeitende des SEM (Bst. a), Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts im Rahmen von Beschwerden (Bst. h) sowie die schweizerischen Vertretungen im Ausland und Missionen im Rahmen der Unterstützung des SEM bei Abklärungen im Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einem Drittstaat (Bst. i) ab. Im erläuternden

Bericht wird zu wenig klar dargelegt, warum diese Stellen neu Zugriff auf eRetour benötigen. Ihnen ist es nach wie vor zuzumuten, die notwendigen Informationen bei den bisher berechtigten Stellen des SEM anzufordern, wo die Verhältnismässigkeit der Datenbekanntgabe im Einzelnen beurteilt werden kann.

**Zu Art. 9 Abs. 1 Bst. q und Abs. 2 Bst. m des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich**

Auch hier steht privatim der fortlaufenden Erweiterung der Zugriffsrechte auf das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS kritisch gegenüber. Angesichts der bereits bisher äusserst umfangreichen Liste von Zugriffsberechtigten erscheint der Zugriff der kantonalen Justizvollzugsbehörden mittels Online-Zugriff zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben im Rahmen des Vollzugs von strafrechtlichen Urteilen der kantonalen Strafgerichte und der Strafbehörden des Bundes zwar prima vista als sachgerechter als anderer bereits berechtigter Behörden oder Stellen. Es wird jedoch ebenfalls nicht ausreichend begründet, warum diese Behörden neu Zugriff auf das Informationssystem benötigen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Ueli Buri  
Präsident privatim

SAH Bern  
OSEO Fribourg  
OSEO Genève  
OSEO Neuchâtel  
SOS Ticino  
SAH Schaffhausen  
OSEO Valais  
OSEO Vaud  
SAH Zentralschweiz  
SAH Zürich

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

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks (SAH)

Bern, 29. März 2024

## 1. Einleitung

Das Schweizerische Arbeiterhilfswerk (SAH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den aus seiner Sicht wichtigsten Punkten.

## 2. Stellungnahme SAH

- **Keine Einschränkung des Stellenwechsels nötig:** Das SAH begrüsst grundsätzlich die vorgesehene Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit von Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung. **Aus Sicht des SAH besteht jedoch keine Notwendigkeit, den Stellenwechsel auf eine bestimmte Dauer zu beschränken.**
- **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 maximal einen Monat). Zudem soll die Missachtung der Anwesenheitspflicht zu einem **neuen Hafttatbestand** für die Ausschaffungs- oder Dublin-Haft führen.
  - Das SAH 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). Das SAH lehnt deshalb die vorgesehene Anwesenheitspflicht ab.
  - Falls die Bestimmung dennoch eingeführt wird, sollte die Anwesenheitspflicht höchstens in begründeten Einzelfällen als wirksame Alternative zur Ausschaffungshaft unter Wahrung der Verhältnismässigkeit angeordnet werden. Das SAH empfiehlt, die Voraussetzungen für die Anordnung auf Verordnungsebene präzisieren.
  - Die Ausschaffungs- oder Dublin-Haft soll gemäss Gesetzesentwurf bei Verletzung der Anwesenheitspflicht angeordnet werden können. Das SAH lehnt diesen neuen Hafttatbestand ab. Die bestehenden Hafttatbestände genügen aus.
- **Heikle Erweiterung der Zugriffsrechte auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour:** Die Vorlage sieht eine Erweiterung der Zugriffsrechte auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour vor. Das SAH erachtet die geplante Erweiterung des Datenzugriffs als heikel, insbesondere, wenn es sich um besonders schützenswerte Daten handelt. Das SAH fordert deshalb, dass bei der Ausweitung der Zugriffsrechte auf verschiedene Behörden und Dritte der Datenschutz der betroffenen Personen und die Verhältnismässigkeit gewahrt bleiben. Insbesondere ist klar festzulegen, wer unter welchen Voraussetzungen auf welche Informationen zugreifen darf.

### 3. Dank

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Schweizerisches Arbeiterhilfswerk



Samuel Bendahan  
Präsident



Caroline Morel  
Leiterin Nationales Sekretariat

Herr Bundesrat  
Beat Jans  
Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD

per Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 18. März 2024

### **Vernehmlassungsantwort der SAMW zur Revision von Art. 71b des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW) dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Wir beschränken unsere Stellungnahme auf Art. 71b E-AIG, da dieser für die Ärzteschaft aus rechtlicher und medizin-ethischer Sicht von besonderer Relevanz ist. Wir informieren Sie darüber, dass die SAMW diese Vernehmlassungsantwort zusammen mit den Ärzteorganisationen FMH und KSG (Konferenz der Schweizer Gefängnisärztinnen und -ärzte) erarbeitet hat und wir zu gleichlautenden Schlussfolgerungen gekommen sind.

Das Berufsgeheimnis (Art. 321 StGB) stellt, wie das Bundesgericht in zahlreichen Entscheiden erkannt hat, «ein wichtiges Rechtsinstitut des Bundesrechts dar. Es fliesst aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf Privatsphäre (Art. 13 BV, Art. 8 EMRK) und dient dem Schutz des besonderen Vertrauensverhältnisses zwischen Arzt und Patient». <sup>1</sup> Das Vertrauensverhältnis zwischen Patientinnen und Arzt ist die Basis für das funktionierende therapeutische Arzt-Patientenverhältnis. Die Geheimhaltungspflicht des Arztes schützt vorab die Persönlichkeit des Patienten, welcher grundsätzlich allein darüber zu entscheiden hat, ob und in welchem Umfang Dritte Zugang zu seinen persönlichen Daten bzw. Gesundheitsdaten haben sollten. Werden wegen eines beeinträchtigten Vertrauens ärztliche Dienstleistungen nicht mehr in Anspruch genommen oder werden dem Arzt wichtige Gesundheitsinformationen – beispielsweise betreffend eine ansteckende Erkrankung – vorenthalten, sinkt nicht nur die Behandlungsqualität für den betroffenen Patienten, sondern können auch weitere Personen gefährdet sein. Die ärztliche Schweigepflicht dient daher auch öffentlichen Interessen, insbesondere dem Schutz der öffentlichen Gesundheit. <sup>2</sup> Das Bundesgericht führt in einem kürzlich publizierten Urteil dazu aus, das Arztgeheimnis schütze auch die öffentliche Gesundheit, «indem es ermöglicht, dass sich der Patient ohne Vorbehalt dem Arzt anvertrauen kann und zweckmässig behandelt wird (...).» <sup>3</sup>

<sup>1</sup> BGE 1B\_435/2021 vom 8.12.2021 E. 4.2.1; exemplarisch aus der neusten Rechtsprechung BGE 2C\_683/2022 vom 5.1.2024 E. 6.1.3–6.2.1 m.w.H.; ausführlich zur Bedeutung des ärztlichen Berufsgeheimnisses auch BGE 147 I 354.

<sup>2</sup> BGE 2C\_37/2018 vom 15.08.2018 E. 6.2.3.

<sup>3</sup> BGE 2C\_683/2022 vom 05.01.2024 E. 6.1.3.

Das ärztliche Berufsgeheimnis, das sich nicht nur aus Art. 321 StGB ergibt, sondern auch aus dem zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz, der auftragsrechtlichen Treuepflicht des Arztes sowie den Bestimmungen des kantonalen und eidgenössischen Datenschutzrechts, darf nur durchbrochen werden, wenn die gesetzlich verankerten Rechtfertigungsgründe gegeben sind. Wer somit Gesundheitsdaten an Dritte offenbart, muss sich auf einen Rechtfertigungsgrund berufen können. In Art. 321 StGB werden drei mögliche Rechtfertigungsgründe benannt. Wichtigster Rechtfertigungsgrund für das Offenbaren von Gesundheitsdaten an Dritte ist die Einwilligung des Patienten bzw. der Patientin. In Bezug auf die beiden anderen Rechtfertigungsgründe «Entbindung durch Behörde» oder «gesetzliche Auskunftspflicht» fordert das Bundesgericht eine restriktive Auslegung.<sup>4</sup>

Ist das Einholen einer Einwilligung im Einzelfall nicht möglich, aufgrund der konkreten Sachlage aber erforderlich, kann der Arzt um Entbindung von der Schweigepflicht ersuchen. Dieses Vorgehen hat für den Arzt und für den Patienten gleichermassen den Vorteil, dass die Frage der Zulässigkeit des Geheimnisbruchs behördlich abgeklärt wird und eine Interessenabwägung stattfindet. Dies gibt den Betroffenen Rechtssicherheit. Artikel 321 Absatz 2 StGB regelt nicht die Kriterien, nach denen die zuständige Behörde die Genehmigung erteilen oder verweigern muss. Nach der Rechtsprechung ist eine Abwägung der betroffenen Rechtsgüter und Interessen vorzunehmen, «wobei die Entbindung nur zu bewilligen ist, wenn dies zur Wahrung überwiegender privater oder öffentlicher Interessen notwendig ist. Dabei vermag nur ein deutlich höherwertiges öffentliches oder privates Interesse die Entbindung zu rechtfertigen (Urteile 2C\_270/2018 vom 15. März 2019 E. 2.1.2 und 2C\_37/2018 vom 15. August 2018 E. 6.4.2). Im Rahmen der Interessenabwägung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass das Berufsgeheimnis an sich ein gewichtiges Rechtsgut ist».<sup>5</sup> So führt das Bundesgericht weiter aus: «Das Interesse an der Ermittlung der materiellen Wahrheit ist nicht per se ein überwiegendes Interesse (Urteile 2C\_1049/2019 vom 1. Mai 2020 E. 3.4 und 2C\_37/2018 vom 15. August 2018 E. 6.4.2)».<sup>6</sup> Auch in einem weiteren Urteil hält das Bundesgericht unmissverständlich fest, dass eine Entbindung nur zulässig ist, wenn sie zum Schutz überwiegender privater oder öffentlicher Interessen erforderlich ist bzw. wenn die Interessen an der Entbindung eindeutig überwiegen.<sup>7</sup>

Nur ausnahmsweise ist der Arzt befugt, ohne Einwilligung oder Entbindung gestützt auf eine spezifische Gesetzesbestimmung das Geheimnis zu brechen. Die hohe Bedeutung des ärztlichen Berufsgeheimnisses richtet sich nach zutreffender Auffassung des Bundesgerichts auch an die Adresse des Gesetzgebers, der nur aus triftigen Gründen und mit einer hinreichend konkreten Gesetzesbestimmung Ausnahmen statuieren darf.<sup>8</sup> Gesetzliche Melde- oder Auskunftspflichten nach Art. 321 Abs. 3 StGB stellen nämlich einen erheblichen Eingriff in das Berufsgeheimnis dar, da sie den Arzt verpflichten, unter Missachtung der Vertrauensbeziehung zu seinem Patienten und ohne behördliche Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen Geheimnisse über seine Patienten preiszugeben. Entsprechende Gesetzesbestimmungen haben sich daher auf klar abgegrenzte Situationen zu beschränken.<sup>9</sup> Das Bundesgericht leitet davon ab, dass eine Einschränkung des Berufsgeheimnisses bzw. der Schweigepflicht voraussetzt, dass in einem konkreten Anwendungsfall konkret aufgezeigt wird, weshalb eine entsprechende Einschränkung notwendig und erforderlich ist. Das Verhältnismässigkeitsprinzip muss im Einzelfall gewahrt sein.<sup>10</sup>

<sup>4</sup> BGE 2C\_658/2018 vom 18.03.2021 E. 3.4.

<sup>5</sup> BGE 2C\_683/2022 vom 05.01.2024 E. 6.2.1.

<sup>6</sup> BGE 2C\_683/2022 vom 05.01.2024 E. 6.2.1.

<sup>7</sup> BGE 2C\_658/2018 vom 18.03.2021 E. 3.3.2.

<sup>8</sup> BGE 147 I 354 (abstrakte Normenkontrolle).

<sup>9</sup> BGE 2C\_658/2018 vom 18.03.2021 E. 3.4.

<sup>10</sup> BGE 147 I 354 m.w.H.

Nach der bisherigen Fassung von Art. 71b AIG besteht im Wegweisungsvollzug eine Pflicht für «medizinische Fachpersonen» zur Weitergabe von für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen Daten. Die heute geltende Norm ist in verschiedener Hinsicht zu ungenau formuliert und wurde daher mit zwei Verordnungsbestimmungen (Art. 15p und 15q VVWAL) teilweise konkretisiert. Sie ist, jedenfalls nach Auffassung der Ärzteschaft, keine Grundlage für eine Durchbrechung des Arztgeheimnisses ohne Entbindung vom Arztgeheimnis.<sup>11</sup> Die Einholung entweder der Einwilligung des Patienten oder die behördliche Entbindung vom Arztgeheimnis ist daher sachgerecht. Die SAMW respektiert die rechtskräftigen Wegweisungsentscheide, es geht nicht um diesen Entscheid, sondern wirklich um das Arztgeheimnis. Das Interesse an einem zügigen Vollzug der Wegweisungsentscheide und das Interesse daran, dass das Berufsgeheimnis nicht ausgehöhlt wird, lassen sich durchaus vereinbaren, einfach nicht auf dem Weg der geplanten Neufassung von Art. 71b AIG, sondern über den Weg der Entbindung, wenn ausnahmsweise keine Einwilligung eingeholt werden kann. In diesem Kontext ist zu bedenken, dass das Einholen von Gesundheitsdaten beim behandelnden Arzt ohnehin keine vollständige Klärung der Transportfähigkeit bedeutet, sondern höchstens im Einzelfall Anhaltspunkte dafür geben kann.

Unstrittig ist der behandelnde Arzt nicht zu weitergehenden Abklärungen der Transportfähigkeit verpflichtet, diese Aufgabe fällt den ärztlichen Dienstleistern zu, die im Auftrag der Behörden tätig werden (so ausdrücklich Art. 15p VVWAL). Liegen die Transportfähigkeit einschränkende Gesundheitsbeeinträchtigungen tatsächlich vor, so wird der Betroffene überdies meist in eigenem Interesse die Einwilligung zur Datenweitergabe durch den behandelnden Arzt erteilen, womit die Vertrauensbeziehung gewahrt wird. In den anderen Sachlagen hat sich das Einholen einer Entbindung bewährt – sofern denn überhaupt Gesundheitsdaten vorliegen, die für den Wegweisungsvollzug relevant sind.

Mit der vorgesehenen Neufassung von Art. 71b AIG soll nun die Durchbrechung des ärztlichen Berufsgeheimnisses direkt im Gesetz verankert werden. Damit kommt es (einmal mehr) zu einer Durchbrechung des ärztlichen Berufsgeheimnisses, und zwar ohne jede Notwendigkeit. Insbesondere mit Abs. 1 «*Die behandelnden Ärztinnen und Ärzte geben die für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen medizinischen Daten von Personen .....Die Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten stellt keine Verletzung der ärztlichen Verschwiegenheitspflicht dar (Art. 321 Abs. 3 StGB)*» wird das ärztliche Berufsgeheimnis für eine besonders vulnerable Patientenpopulation zur Makulatur. Das Bundesgericht hat erst kürzlich in einem Leiturteil bestätigt «Ausnahmen vom Arztgeheimnis bedürfen daher einer klaren bundesgesetzlichen Regelung (...)»<sup>12</sup>. Überdies braucht es für eine Durchbrechung des Berufsgeheimnisses im Einzelfall immer einer Interessenabwägung, die – wenn es an einer Einwilligung fehlt – nicht durch eine abstrakte Gesetzesnorm, sondern, wie dargelegt, durch eine Entbindungsbehörde erfolgen sollte.

Ein Eingriff seitens Gesetzgebers in das Selbstbestimmungsrecht des Patienten, wie er im Entwurf vorgesehen ist, zieht im Einzelfall schwerwiegende Folgen für das therapeutische Arzt-Patientenverhältnis nach sich. Die Verankerung des Art. 71b AIG mit dem vorgesehenen Wortlaut ist nicht nur unnötig, sie bringt mit sich, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Patienten vereitelt wird und das Berufsgeheimnis ausgehebelt werden würde.

---

<sup>11</sup> <https://saez.swisshealthweb.ch/de/article/doi/saez.2022.20857>

<sup>12</sup> BGE 147 IV 27 E. 4.6.; BGE 141 IV 77 E. 4.4.

### Schlussfolgerung

Die SAMW lehnt aus den dargelegten Gründen die Formulierung des Art. 71b AIG des revidierten AIG ab. Einverstanden ist die SAMW damit, dass die Gesetzesbestimmung die Adressaten der Meldepflicht konkreter als bisher umschreibt, d.h. die Formulierung «behandelnde medizinische Fachperson» durch Ärztin oder Arzt ersetzt. Wir begrüssen, dass nun auf Gesetzesstufe verankert wird, dass die notwendigen medizinischen Daten nur von Artperson zu Artzperson weitergeleitet werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Prof. Henri Bounameaux  
Präsident



Valérie Clerc  
Generalsekretärin



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers  
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht  
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri

Schweizerische Beobachtungsstelle  
für Asyl- und Ausländerrecht  
Hallerstrasse 58  
3012 Bern  
031 381 45 40  
[geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch](mailto:geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch)

Herr Bundesrat  
Beat Jans  
Per Mail an:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 27. März 2024

## **Vernehmlassung 2023/30: Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht (SBAA) bedankt sich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung.

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 SBAA fokussiert sich in der Vernehmlassungsantwort auf die für sie relevantesten Themen. Wird zu einem Punkt nicht Stellung genommen, ist dies nicht als Zustimmung zu deuten.

### **Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit**

Der in einigen Fällen nach wie vor bewilligungspflichtige Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit soll künftig ohne Bewilligung möglich sein. Die SBAA begrüsst die vorgesehene Erleichterung für Personen aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung zwecks Erwerbstätigkeit, dank welcher die in der Schweiz anwesenden Fachkräfte ihr Potenzial vollumfänglich nutzen können.

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. 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. 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. 18-26 AIG) erteilt worden sei. Es handelt sich dabei 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 SBAA 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. Aus Sicht der SBAA 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. Die Einschränkung der beruflichen Mobilität ist mit zunehmender Aufenthaltsdauer immer weniger zu rechtfertigen oder im Endeffekt gar unzulässig.

Mit der Gewährleistung der beruflichen Mobilität dürfte kaum ein nennenswertes Risiko verbunden sein: Die Aufenthaltsbewilligung und deren Verlängerung bleiben nach wie vor an den Aufenthaltswort gebunden, in diesem Fall: die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der 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 SBAA 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 SBAA empfiehlt deshalb, den zweiten Satz in Art. 38 Abs. 2 VE-AIG ersatzlos zu streichen.**

### **Lebensmittelpunkt bei Bewilligungserteilung**

Mit dem neu einzuführenden Art. 33 Abs. 1<sup>bis</sup> 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.

Die SBAA 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.

### **Anwesenheitspflicht und Anpassung der Dublinhaft**

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.

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.



### *Eingriff in das Grundrecht der Bewegungsfreiheit*

Die Anwesenheitspflicht in der Unterkunft bedeutet einen Eingriff in das Grundrecht der Bewegungsfreiheit der betroffenen Person. Es handelt sich um eine Freiheitsbeschränkung oder gar – je nach zeitlicher und räumlicher Ausgestaltung – einen Freiheitsentzug. Damit wird eine – neue und zusätzliche – Zwangsmassnahme geschaffen, die zu einer Einschränkung oder sogar zum Entzug der Freiheit führt. **Daher lehnt die SBAA die geplante Anwesenheitspflicht ab. Ebenfalls lehnt die SBAA die neuen Hafttatbestände ab**, da diese angesichts der bestehenden Zwangsmassnahmen überflüssig sind.

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.

### *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 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]).

### *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.

Es bleiben namentlich folgende Fragen ungeklärt:

- Was fällt unter den in Abs. 1 von Art. 73a VE-AIG als Zweck der Anwesenheitspflicht aufgeführten Begriff «Organisation der Ausreise»?
- 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?
- 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.)?
- 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?



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

Ohne diese Angaben kann nicht beurteilt werden, ob es sich bei der Anwesenheitspflicht generell und im Einzelfall um eine Freiheitsbeschränkung oder gar einen Freiheitsentzug handelt. Im erläuternden Bericht ist keine Einteilung des Grundrechtseingriffs unter Freiheitseinschränkung oder Freiheitsentzug enthalten. Diese Unterscheidung ist jedoch relevant, weil die Voraussetzungen für die beiden Eingriffe unterschiedlich sind. Beim Freiheitsentzug muss insbesondere ein zulässiger Haftgrund vorliegen, ansonsten die Freiheitseinschränkung unzulässig ist.

Die geplante Anwesenheitspflicht bzw. der damit verbundene Grundrechtseingriff erweist sich bereits deswegen als sehr kritisch. Es fehlt die für einen Grundrechtseingriff nötige und genügend präzise gesetzliche Grundlage. Weitere Präzisierungen können (und müssen) sodann auf Verordnungsstufe erfolgen.

#### *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 SBAA daher nicht aus für die zulässige Anordnung einer Anwesenheitspflicht. 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 oder einer anderen Vollzugshandlung nicht nachkommen ist oder dass sie einem solchen Termin absehbar und mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht nachkommen würde. Sollte der Grundrechtseingriff so stark sein, dass es sich um einen Freiheitsentzug handelt, müsste zudem ein Haftgrund vorliegen, welcher darin liegen kann, dass die Person einer gesetzlichen Verpflichtung – wie etwa eine Identitätsabklärung – 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.

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, mag zwar stimmen; sie reicht jedoch nicht aus, um die Anwesenheitspflicht als verhältnismässig zu begründen. Denn verlangt wird nicht, dass die Massnahme, d.h. der Grundrechtseingriff, im Vergleich zu anderen Massnahmen milder ist, sondern dass es keine milderen 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 SBAA, dass die Anwesenheitspflicht 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. 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 entschuldigen 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. mitzuberücksichtigen, dass die betroffenen Personen mehrheitlich Notunterkünften 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 selten nötig. **Vulnerable Personen wie Kinder, (psychisch oder physische) kranke Personen, alte und gebrechliche Personen oder schwangere Personen müssen daher von der Anwesenheitspflicht ausgenommen sein.**

#### *Unnötige neue Hafttatbestände für Ausschaffungs- und Dublinhaft*

Aus Sicht der SBAA 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. Dies sollte aus Sicht der SBAA in den Gesetzesbestimmungen präzisiert werden.

#### **Ausweitung des Einreiseverbots**

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 EJPD 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.

**Die SBAA fordert, 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.

#### **Das Wichtigste in Kürze**

##### **Keine Notwendigkeit, den Stellenwechsel einzuschränken:**

Die SBAA begrüsst die geplante Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaber:innen einer Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich. Allerdings besteht 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.

- Die SBAA 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 SBAA die geplante Anwesenheitspflicht ab.
- 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 SBAA empfiehlt, dass die für den Eingriff nötigen Voraussetzungen auf Verordnungsebene präzisiert werden.
- Gemäss Vorlage soll bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht Ausschaffungshaft oder Dublinhaft angeordnet werden können. Die SBAA lehnt diesen neuen Hafttatbestand ab. Die bisherigen Hafttatbestände reichen aus.

Im Weiteren schliessen wir uns der ausführlichen Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe an.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme steht Ihnen Vera Huter, Geschäftsleiterin der Schweizerischen Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht unter folgenden Koordinaten gerne zur Verfügung: [geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch](mailto:geschaeftsstelle@beobachtungsstelle.ch) / 031 381 45 40.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Vera Huter  
Geschäftsleiterin SBAA

**Frau Helen Zemp**  
Juristin Abteilung Protection  
Rechtliche Grundlagen und Rückberatung  
031 370 75 75  
[helen.zemp@fluechtlingshilfe.ch](mailto:helen.zemp@fluechtlingshilfe.ch)

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

Bern, 28. März 2024

**Vernehmlassung Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes:  
Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Flüchtlingshilfe**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Vernehmlassung. In der Beilage lassen wir Ihnen unsere Vernehmlassungsantwort zukommen. Darin nehmen wir unter anderem wie folgt Stellung:

Die SFH begrüsst die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung grundsätzlich. Allerdings besteht keine Notwendigkeit, den Stellenwechsel während einer bestimmten Dauer einzuschränken.

Hingegen beurteilt die SFH die geplante Anwesenheitspflicht in der Unterkunft sehr kritisch, da es sich bei dieser weiteren Zwangsmassnahme um einen einschneidenden und unverhältnismässigen Grundrechtseingriff handelt. Daher lehnt die SFH die geplante Anwesenheitspflicht ab, ebenso wie die neuen Hafttatbestände bei Nichteinhaltung der Anwesenheitspflicht. Wird die Bestimmung trotzdem eingeführt, soll die Anwesenheitspflicht höchstens in begründeten Einzelfällen als effektive Alternative zur Ausschaffungshaft unter Wahrung der Verhältnismässigkeit angeordnet werden. Die SFH unterbreitet den Behörden hierzu einen Formulierungsvorschlag.

Schliesslich wertet die SFH die geplanten Zugriffserweiterungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour als heikel, insbesondere, wenn es um besonders schützenswerte Daten geht. Die SFH fordert deshalb, dass bei der Erweiterung der Zugriffsrechte der Datenschutz der Betroffenen sowie die Verhältnismässigkeit gewahrt werden.

Unsere detaillierte Stellungnahme finden Sie im Anhang. Für Fragen steht Ihnen Frau Helen Zemp, Juristin in der Abteilung Protection, gerne zur Verfügung (Tel. 031 370 75 75).

Freundliche Grüsse



Miriam Behrens  
Direktorin



Helen Zemp  
Juristin Abteilung Protection

# **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](mailto:info@fluechtlingshilfe.ch)  
Internet: [www.fluechtlingshilfe.ch](http://www.fluechtlingshilfe.ch)  
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

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

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung</b> .....	<b>6</b>
3.1	Inhalt der Teilvorlage .....	6
3.2	Wechsel zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit .....	6
3.3	Verbot des Stellenwechsels während einer bestimmten Zeit .....	7
<b>4</b>	<b>Lebensmittelpunkt bei Bewilligungserteilung</b> .....	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Ausweitung der Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen gegenüber von ihnen beförderten Personen</b> .....	<b>9</b>
5.1	Inhalt der Teilvorlage .....	9
5.2	Uneingeschränkter Zugang zum Asylverfahren .....	9
<b>6</b>	<b>Anwesenheitspflicht in der Unterkunft im Rahmen des Wegweisungsvollzugs sowie bei deren Nichteinhaltung neuer objektiver Hafttatbestand für Ausschaffungshaft und Dublinhaft</b> .....	<b>9</b>
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
<b>7</b>	<b>Erweiterung der Zugriffsberechtigungen auf die Datenbanken ZEMIS und eRetour</b> .....	<b>15</b>
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
<b>8</b>	<b>Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit .....</b>	<b>24</b>
8.1	Inhalt der Teilvorlage .....	24
8.2	Formelle Überlegungen .....	24
<b>9</b>	<b>Ausweitung des Einreiseverbotes .....</b>	<b>25</b>
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»<sup>1</sup> und ist Teil einer Reihe von Massnahmen zur Optimierung der Zulassung von qualifizierten Erwerbstätigen aus Drittstaaten.<sup>2</sup> 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.

---

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Mit der Gewährleistung der beruflichen Mobilität dürfte kaum ein nennenswertes Risiko verbunden sein: Die Aufenthaltsbewilligung und deren Verlängerung bleiben nach wie vor an den Aufenthaltsweg gebunden, in diesem Fall die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der

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

<sup>4</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.1, S. 6.

<sup>5</sup> 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<sup>bis</sup> 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». <sup>6</sup> 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.

<sup>6</sup> 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 Aufnahmestaat oder in den Staat, der die Reisedokumente ausgestellt hat, zu befördern.

### **5.2 Uneingeschränkter Zugang zum Asylverfahren**

Die SFH fordert wie bereits an anderen Stellen<sup>7</sup>, 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 Haftatbestand 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

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Auf Nachfrage hat das SEM bestätigt, dass der Transport zum Flughafen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs ebenfalls zum Zweck gehöre bzw. einer der Hauptzwecke sei.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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

---

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

<sup>9</sup> E-Mail des SEM vom 21.02.2024.

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

### 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.<sup>12</sup>

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»?<sup>13</sup>
- 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.)?<sup>14</sup>
- 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?

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

<sup>12</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.4, S. 9.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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» fällt<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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 mildereren 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,<sup>17</sup> mag zwar stimmen; sie reicht jedoch nicht aus, um die Anwesenheitspflicht als

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Ebenso wenig würde dies genügen als Haftgrund, vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts 2C\_142/2013 vom 01.03.2013, E. 4.2.

<sup>17</sup> [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 frühmorgentlichen 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.<sup>18</sup> 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:

<sup>1</sup> 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<sup>bis</sup> StGB oder Artikel 49a oder 49a<sup>bis</sup> 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.

<sup>18</sup> 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»).

- <sup>2</sup> **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.**
- <sup>3</sup> 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 EJPD<sup>19</sup> etwa der Vollzug von Urteilen und deren Auflagen, Vollzugslockerung, Überstellungen oder die Fallführung im Zusammenhang mit der Bewährungshilfe,

<sup>19</sup> [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.<sup>20</sup>

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: <b>kantonale Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden</b> 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 <b>Ausländerbereichs</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder, 2. Ausländerbereich, <b>e. Zwangsmassnahmen</b>; davon alle Datenfelder, d.h. die folgenden: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Haftart</b>;</li> <li>○ <b>Haftbeginn</b>;</li> <li>○ <b>Haftende</b>;</li> <li>○ <b>Tage in Haft</b>;</li> <li>○ <b>Rückführung (ja/nein)</b>;</li> <li>○ <b>Rechtsvertretung bei Minderjährigen (ja/nein)</b>;</li> <li>○ <b>Kindesschutzmassnahmen (ja/nein)</b>;</li> <li>○ <b>Ort der Inhaftierung</b>;</li> <li>○ <b>Dauer der angeordneten Haft</b></li> </ul> </li> <li>• Anhang 1, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder, 2. Ausländerbereich <b>I. Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen</b> (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"> <li>○ <b>Zuständige Behörde</b>;</li> <li>○ <b>Entscheid (Art)</b>;</li> <li>○ <b>Datum des Entscheids</b>;</li> <li>○ <b>Verzicht auf die Anordnung einer obligatorischen Landesverweisung</b>;</li> <li>○ <b>Grund (Rückkehrentscheid)</b>;</li> </ul> </li> </ul>

<sup>20</sup> 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"> <li>○ <b>Nachfolgendes Einreiseverbot</b> (ja/nein);</li> <li>○ <b>Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung</b> (ja/nein);</li> <li>○ <b>Begangene Straftaten</b>;</li> <li>○ <b>Besondere Merkmale</b>;</li> <li>○ <b>Eröffnungsdatum / Inkrafttretensdatum</b>;</li> <li>○ <b>Gültig ab und bis zum / Dauer</b>;</li> <li>○ <b>Aufhebung</b>;</li> <li>○ <b>Grund (Einreiseverbot)</b>;</li> <li>○ <b>Erwerbsart</b>;</li> <li>○ <b>Antragsdatum</b>;</li> <li>○ <b>Ausreisefrist</b>;</li> <li>○ <b>Datum und Ort der Ausreise</b>;</li> <li>○ <b>Staat</b>, in den die Person <b>zurückkehrt</b>;</li> <li>○ <b>Kategorie der Ausreise</b>;</li> <li>○ <b>Suspension / Sistierung / Aufschub</b>;</li> <li>○ <b>Bemerkung gemäss Verfügung</b>;</li> <li>○ <b>Gerichtsbehörde und Aktenzeichen</b> des Urteils;</li> <li>○ <b>Familienmitglied einer Bürgerin oder eines Bürgers der EU/EFTA</b>;</li> <li>○ <b>SIS Status</b>;</li> <li>○ <b>Numerisierte Dokumente</b> (Entscheide, Urteile usw.)</li> </ul>
<p>Art. 9 Abs. 2 Bst. m VE-BGIAA: <b>kantonale Straf- und Massnahmenvollzugsbehörden</b> 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 <b>Asylbereichs</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anhang 1, VII. Übrige ZEMIS-Datenfelder 3. Asylbereich <b>c. Verfahren</b>; einzig: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>Medizinalfall</b> (ja/nein)</li> </ul> </li> </ul>

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 EJPD<sup>21</sup> 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 EJPD<sup>22</sup> 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"> <li>• Mitarbeitende der zuständigen Einheiten der <b>Direktionsbereiche Asyl</b> (DBAS) und <b>Bundesasylzentren</b> (DBBAZ)</li> <li>• Mitarbeitende der <b>Abteilung Zulassung Aufenthalt</b> des</li> </ul>	Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a, c-g und j AIG: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (<b>Grunddaten</b>), 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</li> </ul>

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

<sup>22</sup> [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"> <li>• Bst. c: den Teil des <b>elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr</b> 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)</li> <li>• Bst. d: die <b>Art der Wegweisung</b> oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete <b>Reisedokument</b> und die <b>finanziellen Leistungen</b>, die bei der Abreise ausbezahlt werden</li> <li>• Bst. e: die Daten betreffend die <b>Rückkehrberatung</b> und die Gewährung von <b>Rückkehrhilfe</b></li> <li>• Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von <b>Reisedokumenten</b></li> <li>• Bst. g: die Daten, die für die <b>Verwaltung und Kontrolle</b> der verschiedenen Phasen der <b>Ausreise</b> aus der Schweiz erforderlich sind</li> <li>• Bst. i: Ort, Dauer und Art der <b>Inhaftierung</b></li> </ul>
<p>Art. 109h Bst. h VE-AIG: <b>Bundesverwaltungsgericht:</b> Mitarbeitende der Abteilungen IV-VI:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IV: zuständig für Geschäfte aus dem Gebiet des Asylrechts;</li> <li>• V: zuständig für Geschäfte aus dem Gebiet des Asylrechts;</li> <li>• V: Geschäfte aus den Rechtsgebieten Ausländer- und Bürgerrecht</li> </ul>	<p>Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c-g AIG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (<b>Grunddaten</b>), 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</li> <li>• Bst. c: den Teil des <b>elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr</b> 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)</li> <li>• Bst. d: die <b>Art der Wegweisung</b> oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete <b>Reisedokument</b> und die <b>finanziellen Leistungen</b>, die bei der Abreise ausbezahlt werden</li> <li>• Bst. e: die Daten betreffend die <b>Rückkehrberatung</b> und die Gewährung von <b>Rückkehrhilfe</b></li> <li>• Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von <b>Reisedokumenten</b></li> <li>• Bst. g: die Daten, die für die <b>Verwaltung und Kontrolle</b> der verschiedenen Phasen der <b>Ausreise</b> aus der Schweiz erforderlich sind</li> </ul>
<p>Art. 109h Bst. i VE-AIG: <b>Schweizerische Auslandsvertretungen und Missionen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zuständige Mitarbeitende der schweizerischen Auslandsvertretungen und Missionen</li> </ul>	<p>Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c-g AIG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bst. a: den Namen und Vornamen, das Geburtsdatum und die Adresse (<b>Grunddaten</b>), das Geschlecht, den Geburtsort, die Staatsangehörigkeit, die Ethnie, die Religion, die Muttersprache und den Zivilstand der Ausländerin</li> </ul>

	<p>oder des Ausländers sowie den Namen der Eltern</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bst. c: den Teil des <b>elektronischen Dossiers betreffend die Rückkehr</b> 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)</li> <li>• Bst. d: die <b>Art der Wegweisung</b> oder die freiwillige Rückkehr, das verwendete <b>Reisedokument</b> und die <b>finanziellen Leistungen</b>, die bei der Abreise ausbezahlt werden</li> <li>• Bst. e: die Daten betreffend die <b>Rückkehrberatung</b> und die Gewährung von <b>Rückkehrhilfe</b></li> <li>• Bst. f: die Daten betreffend die Massnahmen zur Beschaffung von <b>Reisedokumenten</b></li> <li>• Bst. g: die Daten, die für die <b>Verwaltung und Kontrolle</b> der verschiedenen Phasen der <b>Ausreise</b> aus der Schweiz erforderlich sind</li> </ul>
--	---

Gemäss den Erläuterungen sollen die «berechtigten Organisationseinheiten» bzw. die «detaillierten Zugriffsrechte» auf Verordnungsstufe näher bezeichnet werden.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

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

<sup>24</sup> 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).<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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 Beispiele<sup>27</sup>. Die Erklärung in den Unterlagen, dass «alle Daten für die Erfüllung der Aufgaben der genannten Behörden erforderlich sind»<sup>28</sup>, 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.

---

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

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

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

<sup>28</sup> [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»<sup>29</sup> 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» beitrage<sup>30</sup>, 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,

<sup>29</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.5, S. 10.

<sup>30</sup> [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:

- <sup>1</sup> 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.**
- <sup>2</sup> 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 Teilverlage

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<sup>bis</sup> StGB oder Artikel 49a oder 49a<sup>bis</sup> MStG». Gemäss EJPD<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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

<sup>31</sup> [Erläuternder Bericht](#), Ziff. 3.1.6, S. 10 f.

<sup>32</sup> [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.

<sup>33</sup> [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 EJPD<sup>34</sup> 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](http://www.fluechtlingshilfe.ch/publikationen). Der regelmässig erscheinende Newsletter informiert Sie über aktuelle Veröffentlichungen, Anmeldung unter [www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter](http://www.fluechtlingshilfe.ch/newsletter).

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

Bern, 18. März 2024

## **Stellungnahme vom Solidaritätsnetz Bern zur Vernehmlassung 2023/30 des EJPD (Änderungen des AIG etc. im Hinblick auf die Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und der Zugriffe auf Informationssysteme)**

### **1 Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zu den Vorschlägen des EJPD zu verschiedenen Änderungen des Ausländergesetzes und anderer Bundesgesetze zu äussern. Unsere Stellungnahme folgt dem Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.

### **2 Zur Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung**

Im Grundsatz hat das Solidaritätsnetz Bern (im Folgenden Solinetz) keine Einwendungen gegen die Aufhebung der Bewilligungspflicht beim Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Vielmehr ist diese Änderung überfällig. Mit ihr wird ein alter Zopf abgeschnitten.

Das Solinetz ist aber nicht mit dem Entwurf von Art. 38 Abs. 2 letzter Satz AIG einverstanden, wonach ein Stellenwechsel für eine bestimmte Dauer ausgeschlossen werden kann. Diese Einschränkung der wirtschaftlichen Mobilität ist aus unserer Sicht – auch angesichts des von Arbeitgeberseite ständig beklagten Fachkräftemangels – auch für Arbeitnehmer:innen zu einschränkend und insgesamt nicht zielführend.

### **3 Zum Erfordernis des Lebensmittelpunkts in der Schweiz bei Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltsrechts; Erlöschen der Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland**

Aus unserer Sicht hat das AIG die grösstmögliche Mobilität der Arbeitnehmer:innen zu gewährleisten. Die Vorlage schränkt jedoch die Mobilität von Ausländer:innen, die in der Schweiz leben und arbeiten, in unverhältnismässiger Weise ein. Das Solinetz ist mit Blick auf die verfassungsmässige Bewegungsfreiheit, somit aus grundsätzlichen Erwägungen, gegen diesen Änderungsvorschlag. Er ist ersatzlos zu streichen.

#### **4 Rechtliche Grundlage für die Publikation der Verwaltungsanktionen des Staatssekretariats für Migration (SEM) gegen Luftverkehrsunternehmen und für die Ausweitung ihrer Betreuungspflichten**

Das Solinetz befürwortet diesen Entwurf.

#### **5 Zu einer Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft im Rahmen des Wegweisungsvollzugs**

Das Solinetz hat sich seit der Einführung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht regelmässig gegen diese ausgesprochen. Nun soll für wegzuweisende Ausländer:innen eine bis sechsstündige Anwesenheitspflicht in einer ihnen zugewiesenen Unterkunft eingeführt werden. Wer diese Anordnung nicht respektiert, könne deswegen in (Administrativ-)Haft genommen werden.

Aus dem Zusammenhang der geltenden Zwangsmassnahmen betrachtet, bildet die neue Anwesenheitspflicht zwar eine «mildere Massnahme». Deswegen halten wir diese Anwesenheitspflicht mit Blick auf die bisherige Praxis, die in aller Regel in Haft nimmt, auch wenn davon abgesehen werden könnte, für vertretbar.

Allerdings muss der Entwurf mit zusätzlichen Leitplanken ausgestattet werden, da die Missachtung der geplanten Anwesenheitspflicht zu Haft führen kann. Deshalb muss sichergestellt werden, dass der betroffenen Person die Massnahme in einer für sie verständlichen Sprache angekündigt wird. Zudem muss diese Ankündigung nachvollziehbar sein, mit anderen Worten protokolliert werden.

#### **6 Zur Einschränkung der Haftdauer der sogenannten «Dublin-Renitenzhaft»**

Diese Änderung bezweckt die Umsetzung eines begrüssenswerten Bundesgerichtsentscheids und schränkt damit die Dublin-Renitenzhaft ein.

Das Solinetz stellt sich – wie gesagt – grundsätzlich gegen alle Formen von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen. Den vorliegenden Entwurf begrüssen wir gleichwohl.

#### **7 Zu den geplanten Änderungen des BGIAA:**

Im Sinne einer Vorbemerkung weisen wir darauf hin, dass wir mit Sorge beobachten, dass die Digitalisierung im Migrationsbereich laufend und masslos fortschreitet, ohne dass ausreichende Kautelen gegen übermässige Datenverarbeitung und gegen Missbrauch der erfassten Daten vorgesehen würden. Dies gilt nicht nur für die anstehenden Pläne im Rahmen des EU-Asylsystems (GEAS) und bei der Reform des Schengener Informationssystems, welches die Vereinigung (und Vermischung) von Daten des Migrationsbereichs mit den im Rahmen von Strafverfahren erfassten Daten vorsieht (Stichwort «Interoperabilität»). Vielmehr führen auch die vorliegend angestregten Änderungen zu immer grösseren Datenmengen und immer mehr spezifisch personenbezogenen Daten, die in Datenbanken zusammengefasst und anschliessend behördlich ausgewertet werden. Vor diesem

Hintergrund ist das Risiko, dass solche Daten missbräuchlich verwendet oder weitergegeben oder gehackt werden, umso grösser. Aus unserer Sicht ist der Zugriff auf bestehende Datenbanken stets restriktiv vorzusehen. Der Grundsatz der Datensicherheit darf nicht durch Erledigungsdruck und Verfahrenseffizienz ausgehöhlt werden.

### **7.1 Zu einer gesetzlichen Grundlage für den Zugriff kantonalen Justizbehörden auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS)**

Die bisherige Praxis, wonach die kantonalen Justizbehörden direkt auf die ZEMIS-Stammdaten zugreifen können, reicht in aller Regel aus, um den verantwortlichen Behörden einen ordnungsgemässen und effizienten Betrieb zu ermöglichen. Für den Zugriff auf besonders schützenswerte ZEMIS-Daten sollen die Kantonalen Behörden begründete Gesuche stellen müssen.

### **7.2 Zugriff von zusätzlichen Mitarbeitenden des SEM, von zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts und von schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen auf Personendaten im Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM**

Der Erläuternde Bericht begründet diese geplante Gesetzesänderung bloss in rein technischer Hinsicht, liefert aber keinerlei materiell-rechtliche Gründe dafür.

Das Solinetz ist auch hier mit Blick auf die besonders schützenswerten Daten, die offengelegt werden sollen, gegen eine Erweiterung des Personenkreises und der zugriffsberechtigten Amtsstellen. Diese sollen nur ausnahmsweise und auf begründetes Gesuch hin Einsicht erhalten können.

## **8 Formelle und redaktionelle Änderungsvorschläge**

Das Solinetz hat keine Einwendungen, was die Anpassung der Zuständigkeit für die Unterstellung unter die Stellenmeldepflicht, die Weitergabe medizinischer Daten, das Einreiseverbot, die Anpassung eines Verweises in Art. 30 Abs. 1 AIG, die Streichung eines Hinweises auf die Sonderabgabe aus Erwerbseinkommen sowie die statistische Auswertung betreffen.

Abschliessend ersuchen wir Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.

Mit freundlichen Grüssen

Solidaritätsnetz Bern



**Solidarité  
sans  
frontières**

SCHWANENGASSE 9  
3011 BERN

Bern, den 20. März 2024

## **Stellungnahme von Solidarité sans frontières zur Vernehmlassung 2023/30 des EJPD (Änderungen des AIG etc. im Hinblick auf die Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und der Zugriffe auf Informationssysteme)**

### **1 Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zu den Vorschlägen des EJPD zu verschiedenen Änderungen des Ausländergesetzes und anderer Bundesgesetze zu äussern. Unsere Stellungnahme folgt dem Erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.

### **2 Zur Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung**

Im Grundsatz hat Solidarité sans frontières (im Folgenden: Sosf) keine Einwendungen gegen die Aufhebung der Bewilligungspflicht beim Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Vielmehr ist diese Änderung überfällig. Mit ihr wird ein alter Zopf abgeschnitten.

Sosf ist aber nicht mit dem Entwurf von Art. 38 Abs. 2 letzter Satz AIG einverstanden, wonach ein Stellenwechsel für eine bestimmte Dauer ausgeschlossen werden kann. Diese Einschränkung der wirtschaftlichen Mobilität ist aus unserer Sicht – auch angesichts des von Arbeitgeberseite ständig beklagten Fachkräftemangels – auch für Arbeitnehmer:innen zu einschränkend und insgesamt nicht zielführend.

### **3 Zum Erfordernis des Lebensmittelpunkts in der Schweiz bei Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltsrechts; Erlöschen der Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland**

Aus unserer Sicht hat das AIG die grösstmögliche Mobilität der Arbeitnehmer:innen zu gewährleisten. Die Vorlage schränkt jedoch die Mobilität von Ausländer:innen, die in der Schweiz leben und arbeiten, in unverhältnismässiger Weise ein. Sospf ist mit Blick auf die verfassungsmässige Bewegungsfreiheit, somit aus grundsätzlichen Erwägungen, gegen diesen Änderungsvorschlag. Er ist ersatzlos zu streichen.

### **4 Rechtliche Grundlage für die Publikation der Verwaltungsanktionen des Staatssekretariats für Migration (SEM) gegen Luftverkehrsunternehmen und für die Ausweitung ihrer Betreuungspflichten**

Sospf befürwortet diesen Entwurf.

### **5 Zu einer Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft im Rahmen des Wegweisungsvollzugs**

Sospf hat sich seit der Einführung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht regelmässig gegen diese ausgesprochen. Nun soll für wegzuweisende Ausländer:innen eine bis sechsstündige Anwesenheitspflicht in einer ihnen zugewiesenen Unterkunft eingeführt werden. Wer diese Anordnung nicht respektiert, könne deswegen in (Administrativ-) Haft genommen werden.

Aus dem Zusammenhang der geltenden Zwangsmassnahmen betrachtet, bildet die neue Anwesenheitspflicht zwar eine «mildere Massnahme». Deswegen halten wir diese Anwesenheitspflicht mit Blick auf die bisherige Praxis, die in aller Regel in Haft nimmt, auch wenn davon abgesehen werden könnte, für vertretbar.

Allerdings muss der Entwurf mit zusätzlichen Leitplanken ausgestattet werden, da die Missachtung der geplanten Anwesenheitspflicht zu Haft führen kann. Deshalb muss sichergestellt werden, dass der betroffenen Person die Massnahme in einer für sie verständlichen Sprache angekündigt wird. Zudem muss diese Ankündigung nachvollziehbar sein, mit anderen Worten protokolliert werden.

### **6 Zur Einschränkung der Haftdauer der sogenannten «Dublin-Renitenzhaft»**

Diese Änderung bezweckt die Umsetzung eines begrüssenswerten Bundesgerichtsentscheids und schränkt damit die Dublin-Renitenzhaft ein.

Sospf stellt sich – wie gesagt – grundsätzlich gegen alle Formen von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen. Den vorliegenden Entwurf begrüßen wir gleichwohl.

## **7 Zu den geplanten Änderungen des BGIAA:**

Im Sinne einer Vorbemerkung weisen wir darauf hin, dass wir mit Sorge beobachten, dass die Digitalisierung im Migrationsbereich laufend und masslos fortschreitet, ohne dass ausreichende Kautelen gegen übermässige Datenverarbeitung und gegen Missbrauch der erfassten Daten vorgesehen würde. Dies gilt nicht nur für die anstehenden Pläne im Rahmen des EU-Asylsystems (GEAS) und bei der Reform des Schengener Informationssystems, welches die Vereinigung (und Vermischung) von Daten des Migrationsbereichs mit den im Rahmen von Strafverfahren erfassten Daten vorsieht (Stichwort «Interoperabilität»). Vielmehr führen auch die vorliegend angestrebten Änderungen zu immer grösseren Datenmengen und immer mehr spezifisch personenbezogenen Daten, die in Datenbanken zusammengefasst und anschliessend behördlich ausgewertet werden. Vor diesem Hintergrund ist das Risiko, dass solche Daten missbräuchlich verwendet oder weitergegeben oder gehackt werden, umso grösser. Aus unserer Sicht ist der Zugriff auf bestehende Datenbanken stets restriktiv vorzusehen. Der Grundsatz der Datensicherheit darf nicht durch Erledigungsdruck und Verfahrenseffizienz ausgehöhlt werden.

### **7.1 Zu einer gesetzlichen Grundlage für den Zugriff kantonalen Justizbehörden auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS)**

Die bisherige Praxis, wonach die kantonalen Justizbehörden direkt auf die ZEMIS-Stammdaten zugreifen können, reicht in aller Regel aus, um den verantwortlichen Behörden einen ordnungsgemässen und effizienten Betrieb zu ermöglichen. Für den Zugriff auf besonders schützenswerte ZEMIS-Daten sollen die Kantonalen Behörden begründete Gesuche stellen müssen.

### **7.2 Zugriff von zusätzlichen Mitarbeitenden des SEM, von zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts und von schweizerischen Auslandsvertretungen und Missionen auf Personendaten im Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM**

Der Erläuternde Bericht begründet diese geplante Gesetzesänderung bloss in rein technischer Hinsicht, liefert aber keinerlei materiell-rechtliche Gründe dafür.

Sosf ist auch hier mit Blick auf die besonders schützenswerten Daten, die offengelegt werden sollen, gegen eine Erweiterung des Personenkreises und der zugriffsberechtigten Stellen. Diese sollen nur ausnahmsweise und auf begründetes Gesuch hin Einsicht erhalten können.

## **8 Formelle und redaktionelle Änderungsvorschläge**

Sosf hat keine Einwendungen, was die Anpassung der Zuständigkeit für die Unterstellung unter die Stellenmeldepflicht, die Weitergabe medizinischer Daten, das Einreiseverbot, die Anpassung eines Verweises in Art. 30 Abs. 1 AIG, die Streichung eines Hinweises auf die Sonderabgabe aus Erwerbseinkommen sowie die statistische Auswertung betreffen.

Abschliessend ersuchen wir Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.



Zürich, 22.03.24

**Stellungnahme von Solinetz Zürich zur Vernehmlassung 2023/30 des EJPD  
(Änderungen des AIG etc. im Hinblick auf die Erleichterung der  
selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts  
und der Zugriffe auf Informationssysteme)**

**1 Einleitung**

Wir nehmen die Gelegenheit wahr, uns zu den Vorschlägen des EJPD zu verschiedenen Änderungen des Ausländergesetzes und anderer Bundesgesetze zu äussern. Unsere Stellungnahme folgt dem erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens.

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

Im Grundsatz hat Solinetz Zürich keine Einwendungen gegen die Aufhebung der Bewilligungspflicht beim Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Vielmehr ist diese Änderung überfällig.

Solinetz Zürich ist aber nicht mit dem Entwurf von Art. 38 Abs. 2 letzter Satz AIG einverstanden, wonach ein Stellenwechsel für eine bestimmte Dauer ausgeschlossen werden kann. Diese Einschränkung der wirtschaftlichen Mobilität ist aus unserer Sicht – auch angesichts des von Arbeitgeberseite ständig beklagten Fachkräftemangels – auch für Arbeitnehmer:innen zu einschränkend und insgesamt nicht zielführend.

### **3 Zum Erfordernis des Lebensmittelpunkts in der Schweiz bei Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltsrechts; Erlöschen der Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland**

Aus Solinetz Sicht hat das AIG die grösstmögliche Mobilität der Arbeitnehmer:innen zu gewährleisten. Die Vorlage schränkt jedoch die Mobilität von Ausländer:innen, die in der Schweiz leben und arbeiten, in unverhältnismässiger Weise ein. Solinetz Zürich ist mit Blick auf die verfassungsmässige Bewegungsfreiheit, somit aus grundsätzlichen Erwägungen, gegen diesen Änderungsvorschlag. Er ist ersatzlos zu streichen.

### **4 Rechtliche Grundlage für die Publikation der Verwaltungsanktionen des Staatssekretariats für Migration (SEM) gegen Luftverkehrsunternehmen und für die Ausweitung ihrer Betreuungspflichten**

Solinetz Zürich befürwortet diesen Entwurf.

### **5 Zu einer Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft im Rahmen des Wegweisungsvollzugs**

Das Solinetz Zürich hat sich seit der Einführung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht regelmässig gegen diese ausgesprochen. Nun soll für wegzuweisende Ausländer:innen eine bis sechsstündige Anwesenheitspflicht in einer ihnen zugewiesenen Unterkunft eingeführt werden. Wer diese Anordnung nicht respektiert, könne deswegen in (Administrativ-) Haft genommen werden.

Aus dem Zusammenhang der geltenden Zwangsmassnahmen betrachtet, bildet die neue Anwesenheitspflicht zwar eine «mildere Massnahme». Deswegen halten wir diese Anwesenheitspflicht mit Blick auf die bisherige Praxis, die in aller Regel in Haft nimmt, auch wenn davon abgesehen werden könnte, für vertretbar.

Allerdings muss der Entwurf mit zusätzlichen Leitplanken ausgestattet werden, da die Missachtung der geplanten Anwesenheitspflicht zu Haft führen kann. Deshalb muss sichergestellt werden, dass der betroffenen Person die Massnahme in einer für sie verständlichen Sprache angekündigt wird. Zudem muss diese Ankündigung nachvollziehbar sein, mit anderen Worten protokolliert werden.

### **6 Zur Einschränkung der Haftdauer der sogenannten «Dublin-Renitenzhaft»**

Diese Änderung bezweckt die Umsetzung eines begrüssenswerten Bundesgerichtsentscheids und schränkt damit die Dublin-Renitenzhaft ein.

Das Solinetz Zürich stellt sich – wie gesagt – grundsätzlich gegen alle Formen von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen. Den vorliegenden Entwurf begrüssen wir gleichwohl.

## **7 Zu den geplanten Änderungen des BGIAA:**

Im Sinne einer Vorbemerkung weisen wir darauf hin, dass wir mit Sorge beobachten, dass die Digitalisierung im Migrationsbereich laufend und masslos fortschreitet, ohne dass ausreichende Kautelen gegen übermässige Datenverarbeitung und gegen Missbrauch der erfassten Daten vorgesehen würde. Dies gilt nicht nur für die anstehenden Pläne im Rahmen des EU-Asylsystems (GEAS) und bei der Reform des Schengener Informationssystems, welches die Vereinigung (und Vermischung) von Daten des Migrationsbereichs mit den im Rahmen von Strafverfahren erfassten Daten vorsieht (Stichwort «Interoperabilität»). Vielmehr führen auch die vorliegend angestrebten Änderungen zu immer grösseren Datenmengen und immer mehr spezifisch personenbezogenen Daten, die in Datenbanken zusammengefasst und anschliessend behördlich ausgewertet werden. Vor diesem Hintergrund ist das Risiko, dass solche Daten missbräuchlich verwendet oder weitergegeben oder gehackt werden, umso grösser. Aus unserer Sicht ist der Zugriff auf bestehende Datenbanken stets restriktiv vorzusehen. Der Grundsatz der Datensicherheit darf nicht durch Erledigungsdruck und Verfahrenseffizienz ausgehöhlt werden.

### **7.1 Zu einer gesetzlichen Grundlage für den Zugriff kantonalen Justizbehörden auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS)**

Die bisherige Praxis, wonach die kantonalen Justizbehörden direkt auf die ZEMIS-Stammdaten zugreifen können, reicht in aller Regel aus, um den verantwortlichen Behörden einen ordnungsgemässen und effizienten Betrieb zu ermöglichen. Für den Zugriff auf besonders schützenswerte ZEMIS-Daten sollen die Kantonalen Behörden begründete Gesuche stellen müssen.

### **7.2 Zugriff von zusätzlichen Mitarbeitenden des SEM, von zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts und von schweizerischen Auslandsvertretungen und Missionen auf Personendaten im Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM**

Der erläuternde Bericht begründet diese geplante Gesetzesänderung bloss in rein technischer Hinsicht, liefert aber keinerlei materiell-rechtliche Gründe dafür.

Solientz Zürich ist auch hier mit Blick auf die besonders schützenswerten Daten, die offengelegt werden sollen, gegen eine Erweiterung des Personenkreises und der zugriffsberechtigten Amtsstellen. Diese sollen nur ausnahmsweise und auf begründetes Gesuch hin Einsicht erhalten können.

## **8 Formelle und redaktionelle Änderungsvorschläge**

Solinetz Zürich hat keine Einwendungen, was die Anpassung der Zuständigkeit für die Unterstellung unter die Stellenmeldepflicht, die Weitergabe medizinischer Daten, das Einreiseverbot, die Anpassung eines Verweises in Art. 30 Abs. 1 AIG, die Streichung eines Hinweises auf die Sonderabgabe aus Erwerbseinkommen sowie die statistische Auswertung betreffen.

Abschliessend ersuchen wir Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.



Syna\_CP 43\_1752 Villars-sur-Glâne 1

## **Par Courriel**

Confédération suisse  
Département fédéral de Justice et Police DFJP  
Monsieur le Conseiller fédéral Beat Jans

Olten, le 26 mars 2024

## **Procédure de consultation 2023/30**

### **Modification de la Loi fédérale sur les Etrangers et l'Intégration (facilitation de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, prise en compte du centre des intérêts et accès aux systèmes d'information)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Mesdames, Messieurs,

Le 15 décembre 2023, le Conseil fédéral a mis en consultation la modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration. Dans ce cadre, nous nous permettons de vous transmettre notre prise de position.

### **Préambule**

Après avoir étudié minutieusement les modifications envisagées, nous devons constater que celles-ci relèvent essentiellement d'adaptations rendues nécessaires par l'évolution des différentes normes, ainsi qu'une amélioration de la coordination entre les différents services, les cantons et la confédération.

Les modifications nous paraissent pour la plupart acceptables en l'espèce, cependant, nous souhaitons exprimer quelques réserves sur certains articles que nous vous détaillons ci-après :

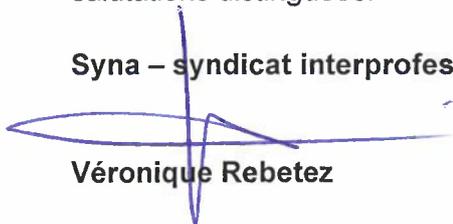
Art. 73.a Obligation de présence	<b>Pas assez précis :</b>  1. Au lieu de 1 mois, préciser le nombre de jours calendaires maximal  2. Trop aléatoire : préciser « l'obligation s'éteint obligatoirement à la fin des XX jours, mais peut être réduite »
Art. 76, al. 1, let b, ch. 6 (nouveau)	<b>Ok</b> Pas de commentaire
Art. 76 a, al. 2, let k (nouvelle) et 4	<b>Ok</b> Nous saluons cette adaptation
Art. 93, al. 1	<b>Ok</b> Pas de commentaire
Art. 109h, let a, ch. 3, et h et i (nouveaux)	<b>Ok</b> Pas de commentaire
Art. 122 c	<b>OPPOSITION :</b> Quel est le but de genre de publication ? Cette modification nous paraît inutile.
Loi du 26 juin 1998 sur l'asile	Pas de commentaire
Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile	Pas de commentaire
Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants	Pas de commentaire

### Conclusion

Nous vous remercions pour votre lecture attentive et pour les débats que celle-ci va engendrer et restons à votre disposition pour toute demande ou information complémentaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.

**Syna – syndicat interprofessionnel**



**Véronique Rebetez**

Responsable de la politique d'intérêt et membre de la direction



**Johann Tscherrig**

Responsable des régions et membre de la direction

## En détail

Art. 21.a, al. 7	<p><b>Ok</b> Pas de commentaire</p>
Art. 30, al. 1, let I	<p><b>Ok</b> Pas de commentaire</p>
Art. 33, al. 1 bis (nouveau et 2)	<p><b>Ok</b> dans le sens où les ressortissants EU et AELE ne sont pas concernés par la modification. En effet, nous nous opposerions si ceux-ci devaient être inclus, ce qui engendrerait inévitablement un retour à une augmentation des permis de frontaliers, précaires, au détriment des permis de travail ou de séjour.</p>
Art. 34, al. Et 2	<p><b>Ok</b> Pas de commentaire</p>
Art. 38, al. 2 à 4	<p><b>OPPOSITION :</b> L'autorisation de séjour ne peut pas être assortie de la condition que cette personne ne change pas d'activité lucrative pour une durée déterminée.</p> <p>Aujourd'hui, la mobilité professionnelle est importante, une telle restriction représente une trop grande restriction de liberté économique, voire sociale. Comme syndicat, nous ne saurions tolérer qu'une personne se sente contrainte de rester auprès d'un employeur peu délicat ou qu'il se prive d'une potentielle promotion économique auprès d'un autre employeur. Cette disposition nous paraît discriminante.</p>
Art. 61, al. 1 let a bis (nouvelle)	<p><b>OK</b> Pas de commentaire</p>
Art. 71b Transmission de données médicales aux fins d'évaluation de l'aptitude au transport	<p><b>OPPOSITION :</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nous acceptons que les médecins traitants de la personne concernée transmettent les données médicales, mais PAS les médecins mandatés par le SEM. Les médecins mandatés par le SEM, autrement dit, « experts médicaux » répondent à des intérêts potentiellement divergeant des intérêts de la santé de la personne et peuvent se trouver biaisés dans leur conclusion, pour répondre au plus près de la décision du SEM. Seuls, les médecins traitants de la personne peuvent donner un avis neutre quant à la possibilité sanitaire de renvoi de cette personne.</li> <li>2.c. Doit être précisé : des médecins « traitants de la personne concernée »</li> </ol>

Geschäftsstelle  
Ostermundigenstrasse 99B  
CH - 3006 Bern

Telefon +41 31 633 42 99  
www.vkm-asm.ch  
info@vkm-asm.ch

Eidgenössisches Justiz und  
Polizeidepartement EJPD  
Herr Bundesrat B. Jans  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Per Email:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Bern, 28. März 2024

## **Stellungnahme der VKM zur Änderung des AIG (Erleichterung der selbständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden bedankt sich für die Möglichkeit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes Stellung nehmen zu können.

Die vorgeschlagenen Änderungen tragen verschiedenen Entwicklungen im Migrationsbereich Rechnung und betreffen daher unterschiedliche Themen. Die VKM begrüsst einen grossen Teil der vorgeschlagenen Änderungen, möchten aber einzelne Präzisierungen anregen und darauf aufmerksam machen, dass die vorgesehenen redaktionellen Anpassungen im Bereich der Weitergabe medizinischer Daten für die kantonalen Migrationsbehörden zu einem Mehraufwand und administrativen Leerläufen führen.

### Wechsel zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit

Wir begrüssen die vorgeschlagene Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbständigen zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit für Drittstaatsangehörige, die im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung sind. Wir teilen die Einschätzung des Bundesrats, wonach das gesamtwirtschaftliche Interesse an einem innovativen Wirtschaftsstandort Schweiz höher zu gewichten ist, als die mit der Aufhebung verbundenen arbeitsmarktlichen Risiken, zumal die Erleichterung überwiegend Personen betrifft, welche aufgrund der Relevanz ihrer beruflichen Qualifikationen für den Schweizer Arbeitsmarkt eine Aufenthaltsbewilligung er-

halten haben. Ausserdem erscheint uns wenig sinnvoll, dass diese Personenkategorie in Bezug auf den Wechsel zu einer selbständigen Erwerbstätigkeit schlechter gestellt ist als andere Ausländerinnen und Ausländer (u.a. ihre nachgezogenen Familienangehörigen). Wir begrüessen ebenfalls, dass im Gesetz ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen werden soll, eine Aufenthaltsbewilligung mit der Bedingung zu verknüpfen, dass für eine bestimmte Zeitdauer kein Wechsel der Erwerbstätigkeit erfolgen darf.

#### Lebensmittelpunkt bei der Bewilligungserteilung

Gemäss der Vorlage soll im AIG ausdrücklich geregelt werden, dass sich für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz befinden muss (ausser bei vorübergehenden Aufenthalten wie Aus- und Weiterbildung). Mit der Verankerung dieser Voraussetzung auf Gesetzesebene wird Klarheit geschaffen in einem Bereich, in dem es immer wieder Unsicherheiten gab und auch die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht immer eindeutig war. Für die Praxis ist dabei insbesondere Art. 61 Abs. 1 lit. a bis VE-AIG von Bedeutung, wonach die Bewilligung neu nicht mehr erst nach sechsmonatiger Landesabwesenheit, sondern bereits bei der Verlegung des Lebensmittelpunktes ins Ausland erlischt. Deshalb ist diese Anpassung zu begrüessen, auch wenn die Tatsache, dass die Voraussetzung in der Praxis nur bei Drittstaatsangehörigen Anwendung finden wird, die Tragweite dieser Änderung verringert.

#### Verwaltungssanktionen bei Luftverkehrsunternehmen

Da die Anordnung von Verwaltungssanktionen bei Luftverkehrsunternehmen nicht in unsere Zuständigkeit fällt, verzichten wir diesbezüglich auf eine Stellungnahme.

#### Anpassung der Verpflichtungen im Rahmen des Wegweisungsvollzugs und der Zwangsmassnahmen

Die VKM lehnt diesen Vorschlag in seiner aktuellen Ausgestaltung ab.

Die VKM begrüsst zwar, dass die zuständigen Behörden neu die Möglichkeit haben sollen, eine Anwesenheitspflicht in einer zugewiesenen Unterkunft anzuordnen, um den Vollzug einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung sicherzustellen. Die VKM möchten aber anregen, dass die Ausgestaltung dieser neuen Zwangsmassnahme präzisiert wird. Aus der Formulierung geht nicht klar hervor, ob derselbe Grund (z.B. Abklärungen zur Identität) die Anordnung mehrerer Anwesenheitspflichten rechtfertigen kann und wenn ja, ob jede angeordnete Anwesenheitspflicht bis zu einem Monat dauern kann. Die Einschränkung der Dauer der Massnahme auf «bis zu» 6 Stunden täglich bzw. «während längstens» einem Monat ist unseres Erachtens zu eng und zu unbestimmt. Wir befürworten sehr, dass die Nichteinhaltung einer Anwesenheitspflicht grundsätzlich einen Haftgrund darstellen soll, regen jedoch eine Ausweitung ebendieses neu zu schaffenden Haftgrundes auf andere für den Vollzug notwendige Massnahmen (z.B. Abklärungen zur Identität oder Beschaffung von Reisedokumenten) an.

Gleichzeitig gehen wir jedoch davon aus, dass die vorgeschlagenen Massnahmen in der Praxis kaum massgebliche Verbesserungen im Vollzug bringen wird und je nach dem die Anordnung von Zwangsmassnahmen sogar weiter verkomplizieren wird, insbesondere wenn die Anordnung einer Ein- oder Ausgrenzung (Art. 74 AIG) zukünftig regelmässig die vorgängige Anordnung der neuen, weniger einschränkenden Massnahme voraussetzen sollte. Die

Umsetzung dieser Anwesenheitspflicht erscheint für die zuständigen kantonalen Behörden zudem schwierig und ressourcenintensiv.

Wir haben grundsätzlich keine Einwände gegen eine Verankerung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 76a Abs. 4 AIG im Gesetz. Das Verhältnis zwischen dem neuen Art. 76a Abs. 4 AIG und Art. 76a Abs. 1 AIG erscheint uns aber unklar, zumal sich ihre Anwendungsbereiche überschneiden.

Insgesamt begrüsst die VKM die Stossrichtung der vorgeschlagenen Anpassungen im Wegweisungsvollzug, regt aufgrund der obigen Ausführungen allerdings eine Vereinfachung und Überarbeitung des 5. Abschnitts des 10. Kapitels zu den Zwangsmassnahmen und insbesondere des Haftgrundregimes an.

#### Zugriffsrechte auf Informationssysteme

Wir begrüssen die erweiterten Zugriffsrechte auf die Informationssysteme ZEMIS und eRe-tour. Insbesondere die Erweiterung der Zugriffsrechte der Justizvollzugsbehörden erscheint uns wichtig, damit diese ihre gesetzliche Aufgabe erfüllen können. Vor allem im Hinblick auf die Platzierung, Vollzugsplanung oder die bedingte Entlassung sind die vorgesehenen Einsichtsrechte notwendig und führen zu einer Verringerung des administrativen Aufwands auf kantonalen Ebene.

#### Formelle und redaktionelle Anpassungen

Die redaktionellen Anpassungen betreffen insbesondere die Weitergabe medizinischer Daten. In diesem Bereich soll das Gesetz an die am 1. Mai 2022 in Kraft getretenen Verordnungsbestimmungen der VVWAL zur Beurteilung der Transportfähigkeit angepasst werden. Gemäss den Verordnungsbestimmungen liegt die Zuständigkeit für die Weitergabe medizinischer Informationen und die Beurteilung der Transportfähigkeit ausschliesslich bei einer Ärztin oder einem Arzt. Das Gesetz bezieht sich in diesem Zusammenhang auf eine «medizinische Fachperson» und soll nun an die Verordnungsbestimmungen angepasst werden. Aus unserer Sicht spricht nichts gegen eine ausschliessliche Zuständigkeit der Ärzteschaft für die Beurteilung der Transportfähigkeit. Dagegen möchten wir bei der Weitergabe der notwendigen medizinischen Daten, welche gemäss dem erläuternden Bericht ausschliesslich von Arzt zu Arzt zu erfolgen hätte, eine nuanciertere Vorgehensweise anregen, zumal diese Änderung für die kantonalen Migrationsbehörden zu einem bedeutenden Mehraufwand sowie zu administrativen Leerläufen führen würde. So wäre es wichtig, dass die kantonalen Migrationsbehörden oder das SEM (deren Akten regelmässig relevante medizinische Unterlagen enthalten) solche Daten ebenfalls direkt an die zuständige Ärzteschaft weiterleiten dürften. Andernfalls würde der Wegweisungsvollzug ohne Not erschwert, insbesondere im Dublin-Vollzug, welcher innerhalb einer bestimmten Frist durchgeführt werden muss.

Die VKM begrüsst, dass auf Gesetzesstufe verdeutlicht werden soll, dass sich die behandelnden Ärztinnen und Ärzte vor der Weitergabe des medizinischen Dossiers nicht von ihrer Schweigepflicht entbinden lassen müssen und sie sich durch die Weitergabe an die für die Beurteilung der Transportfähigkeit zuständigen Ärzte nicht strafbar machen. Unsicherheiten und unterschiedliche Auffassungen zu dieser Frage haben in der Vergangenheit immer wieder zu Verzögerungen im Wegweisungsvollzug geführt.

Schliesslich unterstützen wir den Vorschlag, Art. 67 Abs. 1 AIG zu den Einreiseverboten neu bzw. wieder so zu formulieren, dass die Verfügung eines Einreiseverbots nach Art. 67 Abs. 1 Bst. c AIG nicht nur auf Personen beschränkt ist, welche aus der Schweiz weggewiesen worden sind. Die wörtliche Auslegung der aktuellen Bestimmung entspricht nicht der Praxis und verursacht einen bedeutenden Mehraufwand für die Kantone, insbesondere in Zusammenhang mit Einreiseverboten, die gegen Personen verfügt werden, welche vor einer allfälligen Wegweisung ausgereist sind (Personen mit Overstay z.B.).

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, diese in die abschliessenden redaktionellen Arbeiten einfliessen zu lassen.

Freundliche Grüsse



Jürg Eberle  
Präsident



Régine Schweizer  
Leiterin Geschäftsstelle

Kopie

VKM Mitglieder

KKJPD Generalsekretariat



Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED)  
Association suisse des services des habitants (ASSH)  
Associazione svizzera dei servizi agli abitanti (ASSA)  
Associazioni svizra dals servetschs als abitants (ASSA)

Per E-Mail

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

## Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Winterthur/Zofingen, 26. März 2024

Betrifft: Vernehmlassung 2023/30

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme, machen gerne davon Gebrauch und äussern uns dazu folgendermassen:

#### **Art. 33 Abs. 1bis:**

*«Die Aufenthaltsbewilligung wird erteilt oder verlängert, wenn sich der Lebensmittelpunkt der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers in der Schweiz befindet. Diese Voraussetzung gilt nicht für Personen, die sich vorübergehend in der Schweiz aufhalten, insbesondere zur Aus- oder Weiterbildung, zur Absolvierung eines Praktikums oder zur medizinischen Behandlung.»*

Im AIG soll künftig eindeutig geregelt sein, dass sich für die Erteilung und Verlängerung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz zu befinden hat (mit Ausnahmen bei vorübergehenden Aufenthalten wie Aus- und Weiterbildung, zu medizinischen Zwecken usw). Eine solch aus ausländerrechtlicher Sicht klare Regelung wird per se vom VSED sehr begrüsst – hat jedoch bei vereinzelt Mitgliedern aus einwohnerkontrollrechtlicher Perspektive neue Fragen aufgeworfen. So wurde diese Formulierung so interpretiert, dass ausländische Personen, welche ihren Lebensmittelpunkt nicht in der Schweiz hätten melderechtlich lediglich als Aufenthalter im Sinne eines Wochenaufhalters anzumelden wären (sofern dies gemäss kantonalem Meldegesetz überhaupt möglich wäre). Ganz generell stellt sich uns auch die Frage, inwiefern bzw. wie die Migrationsämter die Überprüfung des Lebensmittelpunktes sicherstellen zu gedenken. Stützen Sie sich auf die Abklärungen der Einwohnerdienste oder nehmen sie eigene Abklärungen vor? Wir können uns deshalb vorstellen, dass die Formulierung nicht nur zu Diskussionen unter Gemeinden im Sinne einer möglichst einheitlichen künftigen Praxis führen, sondern ebenso zu Diskussionen mit betroffenen

Präsidium Carmela Schürmann, Leiterin Einwohnerkontrolle Stadt Winterthur,  
Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur, Tel. 052 267 57 53, [carmela.schuermann@vsed.ch](mailto:carmela.schuermann@vsed.ch)

Administration Corinne Schär, Leiterin Einwohnerdienste Zofingen, Kirchplatz 26, 4800 Zofingen  
Tel. 062 745 71 41, [corinne.schaer@vsed.ch](mailto:corinne.schaer@vsed.ch)

zuziehenden Personen an den Schaltern der Einwohnerdienste bezüglich der Auslegung ihres individuellen Lebensmittelpunktes: Wer soll resp. darf zur Niederlassung im Sinne des Lebensmittelpunktes aus einwohnerkontrollrechtlicher Perspektive angemeldet bzw. wessen Aufenthaltsbewilligung verlängert werden? Wir würden es deshalb sehr begrüßen, wenn in diesem Zusammenhang für ausführende Bestimmungen der VSED hinzugezogen werden könnte, um Missverständnisse zu verhindern und eine einheitliche Praxis zu gewährleisten.

Im Botschaftstext wird unter Punkt 3.1.2 erwähnt, dass EU/EFTA-Staatsangehörige nicht zwingend einen Lebensmittelpunkt in der Schweiz haben müssen, sodass diese Regelung folglich wohl nur bei Drittstaatsangehörigen zur Anwendung kommen wird. Bis dato ist es aber in vielen Gemeinden Praxis, dass per se alle ausländischen Personen (mit künftigem Lebensmittelpunkt aus einwohnerkontrollrechtlicher Perspektive) mit Hauptwohnsitz respektive zur Niederlassung anzumelden sind (Ausnahme: Grenzgänerbewilligung), was, wie eingangs erwähnt, zu einer gewissen Verwirrung führen könnte.

Zusammenfassend möchten wir festhalten, dass es zwar für die Behörden nicht immer einfach zu bestimmen ist, wo sich der Lebensmittelpunkt einer Person befindet, die Anpassung per se dennoch zu begrüßen ist, da dies mehr Klarheit bezüglich den Voraussetzungen für die Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthalts- respektive Niederlassungsbewilligung schafft. Eine diesbezügliche Regelung entspricht zudem weitgehend den verschiedenen kantonalen melderechtlichen Wohnsitzbestimmungen wie auch den Begrifflichkeiten des Registerharmonisierungsgesetzes.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Einwohnerdienste



Carmela Schürmann  
Präsidentin



Corinne Schär  
Administration

**Kopie:**

Schweizerischer Gemeindeverband  
Schweizerischer Städteverband

Präsidium Carmela Schürmann, Leiterin Einwohnerkontrolle Stadt Winterthur,  
Pionierstrasse 7, 8403 Winterthur, Tel. 052 267 57 53, [carmela.schuermann@vsed.ch](mailto:carmela.schuermann@vsed.ch)

Administration Corinne Schär, Leiterin Einwohnerdienste Zofingen, Kirchplatz 26, 4800 Zofingen  
Tel. 062 745 71 41, [corinne.schaer@vsed.ch](mailto:corinne.schaer@vsed.ch)



Plattform «Zivilgesellschaft  
in Asyl-Bundeszentren»

Plateforme «Société civile dans  
les centres fédéraux d'asile»

Piattaforma «Società civile nei centri della  
Confederazione per richiedenti l'asilo»

Eidgenössisches Departement Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
CH-3003 Bern  
Per Email eingereicht:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Bern, 26. März 2024

## **Vernehmlassungsantwort der Plattform ZiAB**

### **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes im Hinblick auf die Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme**

#### **1 Einleitung**

Die Plattform Zivilgesellschaft in Asyl-Bundeszentren (im Folgenden: ZiAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung. Die ZiAB lehnt sich an die Position der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) und von Solidarité sans frontières (Sosf) an und bittet um entsprechende Gewichtung deren Stellungnahmen. In der vorliegenden Stellungnahme nicht aufgegriffene Punkte sollen nicht als Zustimmung sondern als Verweis auf die erwähnten Stellungnahmen verstanden werden.

#### **2 Zur Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung**

Im Grundsatz hat die ZiAB keine Einwendungen gegen die Aufhebung der Bewilligungspflicht beim Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit. Vielmehr ist diese Änderung überfällig. Mit ihr wird eine veraltete Bestimmung aufgehoben.

Die ZiAB ist aber mit dem Entwurf von Art. 38 Abs. 2 letzter Satz AIG, wonach ein Stellenwechsel für eine bestimmte Dauer ausgeschlossen werden kann, nicht einverstanden. Diese Einschränkung der wirtschaftlichen Mobilität ist aus unserer Sicht – auch angesichts des von Arbeitgeber\*innenseite ständig beklagten Fachkräftemangels – auch für Arbeitnehmer\*innen zu einschränkend und insgesamt nicht zielführend.

#### **3 Zum Erfordernis des Lebensmittelpunkts in der Schweiz bei Erteilung und Verlängerung des Aufenthaltsrechts; Erlöschen der Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland**

Aus der Sicht der ZiAB hat das AIG die grösstmögliche Mobilität der Arbeitnehmer\*innen zu gewährleisten. Die Vorlage schränkt jedoch die Mobilität von Ausländer\*innen, die in der Schweiz

leben und arbeiten, in unverhältnismässiger Weise ein. Zahlreiche Firmen arbeiten heute nicht nur in der Schweiz und erwarten deshalb von ihren Angestellten eine erhöhte Mobilität. So wird immer öfters verlangt, dass sich diese manchmal für längere Zeit in eine Firmenvertretung im Ausland begeben und dort arbeiten. Dies führt dazu, dass sie ihren Lebensmittelpunkt unter Umständen für längere Zeit ins Ausland transferieren. Die ZiAB ist mit Blick auf die verfassungsmässige Bewegungsfreiheit, zudem aus grundsätzlichen Erwägungen gegen diesen Änderungsvorschlag. Er ist ersatzlos zu streichen, zumal er nicht zeitgemäss ist und im Rahmen einer Gesetzesänderung, die als Modernisierung präsentiert wird, keinen Platz hat.

#### **4 Zur rechtliche Grundlage für die Publikation der Verwaltungsanktionen des Staatssekretariats für Migration (SEM) gegen Luftverkehrsunternehmen und für die Ausweitung ihrer Betreuungspflichten**

Die ZiAB befürwortet diesen Entwurf.

#### **5 Zur Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft im Rahmen des Wegweisungsvollzugs**

Die ZiAB hat sich verschiedentlich gegen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht ausgesprochen. Nun soll für wegzuweisende Ausländer\*innen eine tägliche bis sechsstündige Anwesenheitspflicht in einer ihnen zugewiesenen Unterkunft eingeführt werden. Wer diese Anordnung nicht respektiere, könne deswegen in (Administrativ-) Haft genommen werden.

Von den geltenden Zwangsmassnahmen ausgehend, die oft Administrativhaft gleichkommen – selbst wenn davon abgesehen werden könnte - bildet die neue Anwesenheitspflicht eine «mildere Massnahme». Deswegen betrachtet die ZiAB diese Anwesenheitspflicht mit Blick auf die bisherige Praxis als vertretbar.

Allerdings muss der Entwurf mit zusätzlichen Leitplanken ausgestattet werden, da die Missachtung der geplanten Anwesenheitspflicht zu Haft führen kann.

In erster Linie ist bei der Anweisung einer Anwesenheitspflicht und deren Umsetzung – wie auch bei der Einleitung von Zwangsmassnahmen im Allgemeinen – auf eine strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu achten. Insbesondere sind derartige Einschränkungen der persönlichen Freiheit nur dann zulässig, wenn konkrete Hinweise bestehen, dass andere Massnahmen nicht zum selben Erfolg führen. Die Anordnung einer solchen Anweisung muss darum begründet werden und der Entscheid muss auch in den Verfahrensakten zwingend und nachvollziehbar protokolliert werden. Ausserdem muss sichergestellt werden, dass die Massnahme der betroffenen Person in einer für sie verständlichen Sprache angekündigt wird. Zudem muss die betroffene Person mit ihrer Unterschrift bestätigen, dass sie in einer ihr verständlichen Sprache über die beschlossene Massnahme und die Konsequenzen deren Nichteinhaltung informiert wurde und diese Informationen vollumfänglich verstanden hat. Der betroffenen Person muss zudem eine Kopie des Protokolls ausgehändigt werden.

Schliesslich ist auch die Aufrechterhaltung der Massnahme zeitlich zu beschränken oder mindestens in regelmässigen Abständen zu prüfen. Die vorgeschlagene Regelung, mit welcher eine einmal verfügte Anweisung bis zu ihrem Widerruf und ohne Weiteres gültig bleibt, ist nicht vertretbar.

## 6 Zur Einschränkung der Haftdauer der sogenannten «Dublin-Renitenzhaft»

Diese Änderung bezweckt die Umsetzung eines begrüssenswerten Bundesgerichtsentscheids und schränkt damit die Dublin-Renitenzhaft ein.

Die ZiAB stellt sich grundsätzlich gegen alle Formen von ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen. Den vorliegenden Entwurf begrüsst sie gleichwohl.

## 7 Zur Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit

Die ZiAB begrüsst die längst überfällige Einschränkung des Personenkreises, der Zugriff auf die für die Beurteilung der Transportfähigkeit notwendigen medizinischen Daten erhalten soll, auf die Ärztinnen und Ärzte, die im Auftrag des SEM die medizinische Überwachung beim Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung im Zeitpunkt der Ausreise wahrnehmen. Sie entspricht den seit langem formulierten Forderungen der Zentralen Ethikkommission der Schweizerischen Akademie der Medizinischen Wissenschaften (SAMW).

Äusserst schwerwiegend empfindet die ZiAB hingegen die Tatsache, dass das vorausgehende Einverständnis der betroffenen Person zur Weitergabe der ärztlichen Akten an die Ärzte von OSEARA aus dem Gesetzestext verschwunden ist. Wir verweisen diesbezüglich auf die Stellungnahme der SAMW und erklären diese zum integrierenden Bestandteil der vorliegenden Stellungnahme.

## 8 Zu den geplanten Änderungen des BGIAA:

Im Sinne einer Vorbemerkung weisen wir darauf hin, dass wir mit Sorge beobachten, dass die Digitalisierung im Migrationsbereich laufend und masslos fortschreitet, ohne dass ausreichende Kautelen gegen übermässige Datenverarbeitung und gegen Missbrauch der erfassten Daten vorgesehen würde. Dies gilt nicht nur für die anstehenden Pläne im Rahmen des EU-Asylsystems (GEAS) und bei der Reform des Schengener Informationssystems, welches die Vereinigung (und Vermischung) von Daten des Migrationsbereichs mit den im Rahmen von Strafverfahren erfassten Daten vorsieht (Stichwort «Interoperabilität»). Vielmehr führen auch die vorliegend angestrebten Änderungen zu immer grösseren Datenmengen und immer mehr spezifisch personenbezogenen Daten, die in Datenbanken zusammengefasst und anschliessend behördlich ausgewertet werden. Vor diesem Hintergrund ist das Risiko, dass solche Daten missbräuchlich verwendet oder weitergegeben oder gehackt werden, umso grösser. Aus unserer Sicht ist der Zugriff auf bestehende Datenbanken stets restriktiv vorzusehen. Der Grundsatz der Datensicherheit darf nicht durch Erledigungsdruck und Verfahrenseffizienz ausgehöhlt werden.

## 8.1 Zur gesetzlichen Grundlage für den Zugriff kantonalen Justizbehörden auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS)

Die bisherige Praxis, wonach die kantonalen Justizbehörden direkt auf die ZEMIS-Stammdaten zugreifen können, reicht in aller Regel aus, um den verantwortlichen Behörden einen ordnungsgemässen und effizienten Betrieb zu ermöglichen. Für den Zugriff auf besonders schützenswerte ZEMIS-Daten sollen die kantonalen Behörden begründete Gesuche stellen müssen.

## 8.2 Zum Zugriff von zusätzlichen Mitarbeitenden des SEM, von zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts und von schweizerischen Auslandsvertretungen und Missionen auf Personendaten im Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM

Der Erläuternde Bericht begründet diese geplante Gesetzesänderung bloss in rein technischer Hinsicht, liefert aber keinerlei materiell-rechtliche Gründe dafür.

Die ZiAB stellt sich auch hier mit Blick auf die besonders schützenswerten Daten, die offengelegt werden sollen, gegen eine Erweiterung des Personenkreises und der zugriffsberechtigten Stellen. Diese sollen nur ausnahmsweise und auf begründetes Gesuch hin Einsicht erhalten können.

## 9 Zu den formellen und redaktionellen Änderungsvorschlägen

Die ZiAB hat keine Einwände, was die Anpassung der Zuständigkeit für die Unterstellung unter die Stellenmeldepflicht, die Weitergabe medizinischer Daten, das Einreiseverbot, die Anpassung eines Verweises in Art. 30 Abs. 1 AIG, die Streichung eines Hinweises auf die Sonderabgabe aus Erwerbseinkommen sowie die statistische Auswertung betrifft.

Wir bedanken uns für die Kenntnisnahme und bitten Sie, unsere Stellungnahme zu berücksichtigen und die Gesetzesänderungen dementsprechend anzupassen.

Mit freundlichen Grüßen,



Magdalena Waeber  
Geschäftsleitung ZiAB



Denise Graf  
Mitglied der ZiAB-Steuergruppe

Die ZiAB steht schweizweit mit Freiwilligengruppen in und um Bundesasylzentren in regelmässigem Kontakt und setzt sich seit der Gründung im Jahr 2015 für eine konstruktive und vertrauensbildende Zusammenarbeit zwischen Behörden, Betreiberorganisationen, Zivilgesellschaft und Asylsuchenden sowie für eine grund- und menschenrechtskonforme Unterbringung ein.

**Bundesgericht**  
**Tribunal fédéral**  
**Tribunale federale**  
**Tribunal federal**



---

Der Generalsekretär  
Av. du Tribunal fédéral 29  
CH - 1000 Lausanne 14  
Tel. +41 (0)21 318 91 11  
[www.bger.ch](http://www.bger.ch)  
Geschäftsnummer 003.1  
DOCID 9898069

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Herr Bundesrat  
Beat Jans

per E-Mail:  
[vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

Lausanne, 14. März 2024 / ron

## **Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 haben Sie das Bundesgericht eingeladen, in oben erwähntem Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen; dafür danken wir Ihnen bestens.

Wir teilen Ihnen mit, dass das Bundesgericht auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

Der Generalsekretär



Signé numériquement  
par **Nicolas Lüscher**

### **Kopie**

- Bundesstrafgericht
- Bundesverwaltungsgericht
- Bundespatentgericht



Die Präsidentenkonferenz

Postfach, 9023 St. Gallen  
Telefon +41 58 465 27 27  
Registrierungsnummer: 024.1  
Geschäftsnummer: 2023-357

A-Post

Eidgenössisches Justiz- und  
Polizeidepartement EJPD  
Herr Bundesrat Beat Jans  
Bundeshaus West  
3003 Bern

PDF- und Word-Version per E-Mail an:  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

St. Gallen, 1. März 2024 / moq

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Einladung Ihrer Bundesratskollegin, Frau Elisabeth Baume-Schneider, vom 15. Dezember 2023 zur Stellungnahme im oben erwähnten Vernehmlassungsverfahren danken wir Ihnen bestens. Wir haben den Entwurf mit Interesse zur Kenntnis genommen.

In der vorliegenden Angelegenheit verzichtet das Bundesverwaltungsgericht auf eine Stellungnahme. Wir bitten Sie, bei der Auswertung der Vernehmlassung die Antwort des Bundesverwaltungsgerichts als Enthaltung und nicht als Zustimmung auszuweisen.

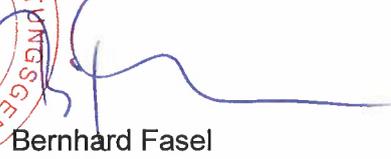
Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Vorsitzende der  
Präsidentenkonferenz

  
Annie Rochat Pauchard



Der stellvertretende  
Generalsekretär

  
Bernhard Fasel

Kopie an:

- Bundesgericht
- Bundesstrafgericht
- Bundespatentgericht

Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement EJPD  
Bundeshaus West  
CH-3003 Bern

Per Email an  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Zürich-Flughafen, 29. Februar 2024

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

Sehr geehrter Herr Lienhard, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 15. Dezember 2023 wurden wir von Frau Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider eingeladen, zur oben genannten Vernehmlassung Stellung zu beziehen. Wir schätzen diese Gelegenheit zur Stellungnahme sehr und möchten uns dafür bedanken.

Wir haben die Unterlagen geprüft und sind zum Schluss gelangt, dass die Flughafen Zürich AG von den angepassten Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes nicht direkt betroffen ist. Aus unserer Sicht besteht deshalb kein Anlass zur inhaltsbezogenen Stellungnahme.

Abschliessend möchten wir Sie bitten, zukünftige Einladungen zu Vernehmlassungsverfahren direkt an folgende Adresse zu senden: [politik@zurich-airport.com](mailto:politik@zurich-airport.com). Vielen Dank für Ihre Kenntnisnahme und Anpassung in Ihrer Adressdatei.

Freundliche Grüsse



David Karrer  
Leiter Public Affairs



Andrew Karim  
Stv. Leiter Public Affairs



Eidg. Justiz- und  
Polizeidepartement  
3003 Bern

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

Zürich, 24. Februar 2024

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

Stellungnahme des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen (SVZ)

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand des Schweizerischen Verbandes für Zivilstandswesen bedankt sich für die Möglichkeit, zum im Titel genannten Geschäft Stellung nehmen zu dürfen und teilt mit, dass er auf eine Stellungnahme verzichtet.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen**

Roland Peterhans  
Präsident

**Per E-Mail**

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

Eidgenössisches Justiz- und Polizei-  
departement EJPD  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Neuenburg, 20. März 2024

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung in rubrizierter Angelegenheit. Das zur Diskussion stehende Vorhaben beinhaltet keine Aspekte, welche im Lichte der statutarischen Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR-ASM) nach einer besonderen Stellungnahme unsererseits verlangen würden. Entsprechend verzichten wir auf eine Vernehmlassung.

Mit freundlichen Grüßen



Marie-Pierre de Montmollin  
Präsidentin SVR-ASM



Herr Bundesrat Beat Jans  
Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per Mail an:

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

Bern, 28. März 2024

Kontaktperson: David Sansonnens, Direktor VSAA  
Tel. 031 310 08 94 / Mail: [david.sansonnens@vsaa.ch](mailto:david.sansonnens@vsaa.ch)  
(int. Ref. 2023-25)

**Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme)  
Verzicht Stellungnahme**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Erleichterung der selbstständigen Erwerbstätigkeit, Berücksichtigung des Lebensmittelpunkts und Zugriffe auf Informationssysteme) Stellung zu nehmen.

Der VSAA verzichtet auf eine eigene Stellungnahme und verweist auf die Stellungnahme der KKJPD.

Besten Dank für die Kenntnisnahme  
Freundliche Grüsse

**Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA**

Nicole Hostettler  
Präsidentin

David Sansonnens  
Direktor

**Kopie (per mail)**

Volkswirtschaftsdirektionskonferenz VDK, z.H. Herrn Matthias Schnyder, Generalsekretär

**Beilage**

keine