



Bern, 26. Juni 2024

Verordnungsanpassungen aufgrund der Übernahme der Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 betreffend das zentrale Visa-Informationssystem (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands)

Erläuternder Bericht

zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Übersicht

Die Übernahme und Umsetzung der Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 wurde im Dezember 2022 vom Parlament gutgeheissen. Die Referendumsfrist ist am 8. April 2023 unbenutzt abgelaufen. Die beiden Rechtsakte der EU müssen nun in Verordnungen des Bundesrates umgesetzt werden.

Ausgangslage

Die Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 wurden am 7. Juli 2021 vom Europäischen Parlament und vom Rat der EU verabschiedet. Am 8. Juli 2021 hat die EU der Schweiz diese zwei Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert. Der Bundesrat hat die Übernahme der Verordnungen am 11. August 2021 unter Vorbehalt der parlamentarischen Genehmigung gutgeheissen. Das Parlament hat die Übernahme und Umsetzung am 16. Dezember 2022 definitiv genehmigt.

Für die Übernahme und Umsetzung dieser Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verfügt die Schweiz über eine Frist von zwei Jahren. Diese Frist ist am 8. Juli 2023 abgelaufen. Die Reform des Visa-Informationssystems wird jedoch auf europäischer Ebene insbesondere aufgrund der angekündigten Verzögerung des Projekts Interoperabilität erst später umgesetzt. Zurzeit ist die Umsetzung für Juni 2026 geplant. Dementsprechend wird davon ausgegangen, dass die Rechtsgrundlagen auf diesen Zeitpunkt in Kraft treten werden.

Inhalt der Vorlage

Die Übernahme und Umsetzung der Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 erfordert die Anpassung verschiedener nationaler Verordnungen. Der Inhalt des neuen Visa-Informationssystems ist zu präzisieren. Das Gleiche gilt für die neuen Zugriffe der für Visa und Aufenthaltstitel zuständigen Behörden auf verschiedene Systeme wie das Einreise- und Ausreisensystem (EES), das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und das Schengener Informationssystem (SIS) oder auf die Komponenten der Interoperabilität wie der gemeinsame Speicher für Identitätsdaten (CIR) und der Detektor für Mehrfachidentitäten (MID).

Ausserdem muss der Bundesrat verschiedene Themenbereiche punktuell regeln gemäss den Rechtsgrundlagen, die im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 zur Reform des Visa-Informationssystems und der damit verbundenen Bedingungen für den Zugang zu anderen EU-Informationssystemen für VIS-Zwecke genehmigt wurden.

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	5
1.1 Handlungsbedarf und Ziele.....	5
1.2 Gewählte Lösung und Bundesbeschluss über die Genehmigung.....	6
1.3 Verordnungsanpassungen	9
2. Grundzüge der Vorlage	9
3. Notwendigkeit des Konsultationsverfahrens.....	12
4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	12
4.1 Änderungen der VISV	12
Art. 6a Erfassung der Daten durch die für Visa für einen längerfristigen Aufenthalt zuständigen Behörden im ORBIS	13
Art. 10 Abs. 2.....	14
Art. 11 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 4, d ^{bis} , e Ziff. 2 und 3, f und Abs. 2	14
2. Abschnitt Abfrage des C-VIS und Umfang der Zugriffsrechte in Bezug auf Inhaberinnen und Inhaber von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt	15
Art. 13a Abfrage vor dem Anlegen der persönlichen Dossiers im EES	16
Art. 14 Abs. 2, 2 ^{bis} , 3 und 4	17
Art. 15 Abs. 2 und 3	17
2a. Abschnitt Abfrage des C-VIS und Umfang der Zugriffsrechte in Bezug auf Inhaberinnen und Inhaber von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt oder von Aufenthaltstiteln 17	
Art. 16a Abfrage zur Kontrolle von Inhaberinnen und Inhabern eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels an den Schengen-Aussengrenzen oder auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz	18
Art. 16b Abfrage zur Identifikation.....	18
Art. 16c Abfrage zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates	19
Art. 16d Abfrage zur Prüfung eines Asylgesuchs	19
Art. 20 Bst. d.....	19
Art. 21 Abfrage und Übermittlung der Daten.....	20
Art. 22a Direkter Zugriff auf Daten des C-VIS in spezifischen Fällen	21
3a. Abschnitt Nationale VIS-Stelle und Überprüfung der Treffer in Zusammenhang mit der Interoperabilität	21
Art. 22c Einschränkung des Zugriffsrechts	23
Art. 22d Information des SIRENE-Büros.....	24
3a. Kapitel Verwendung von Daten des C-VIS für Ausschreibungen im Schengener Informationssystem (SIS).....	25
Art. 26a Speicherung der Daten im C-VIS.....	26
Art. 27 Abs. 1 und 2	26
29a Protokollierung	26

Art. 30	Überschrift und Abs. 2.....	26
Art. 30a	Bekanntgabe von Daten an Dritte durch die EAZ fedpol.....	27
Art. 30b	Protokoll über die Datenbekanntgaben	27
Anhang 2		28
Anhang 2a		28
Anhang 3		28
4.2	Änderungen der EESV.....	28
Art. 4a	Abfrage zur Erteilung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und von Aufenthaltstiteln	29
Art. 4b	Abfrage zur Ausstellung von Legitimationskarten des EDA.....	29
Art. 5 Abs. 2 und 5		30
Art. 5a	Abfrage durch sorgfaltspflichtige Beförderungsunternehmer	30
Art. 14a	Bekanntgabe von Daten an Dritte	31
Art. 14b	Bekanntgabe von Daten an Dritte durch die EAZ fedpol.....	31
Art. 20a	Archivierung der Datenbekanntgaben.....	31
Anhang 2		32
4.3.	Änderungen der ZEMIS-Verordnung	32
Art. 15b	Übermittlung von Daten an das C-VIS	33
4.4	In der künftigen ETIAS-Verordnung vorzusehende Regelung.....	33
4.5.	In der künftigen IOP-Verordnung vorzusehende Regelung.....	36
4.6	Änderung der Ordipro-Verordnung	36
4.7	Änderung der N-SIS-Verordnung.....	38
Art. 7 Abs. 1 Bst. g^{bis}		38
Anhang 3		38
5.	Auswirkungen.....	39
5.1	Auswirkungen auf den Bund	39
5.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.....	39
6.	Rechtliche Aspekte.....	39
6.1	Verfassungsmässigkeit.....	39
6.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	40
6.3	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	40
6.4	Datenschutz	40

Erläuternder Bericht

1. Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Mit den Verordnungen (EU) 2021/1133¹ und (EU) 2021/1134² wird das zentrale Visa-Informationssystem (C-VIS) erneuert, um neuen Herausforderungen in der Visa-, Grenz- und Sicherheitspolitik gerecht zu werden. Am 8. Juli 2021 hat die EU der Schweiz diese zwei Schengen-Weiterentwicklungen notifiziert. Der Bundesrat hat diese Notenaustausche am 11. August 2021 und die Botschaft zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche am 18. Mai 2022 verabschiedet (BBI 2022 1421). Für die Übernahme und Umsetzung der beiden Verordnungen verfügt die Schweiz über eine Frist von höchstens zwei Jahren. Diese Frist ist am 8. Juli 2023 abgelaufen. Die Bundesversammlung hat dem Bundesbeschluss zur Übernahme und Umsetzung dieser Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands am 16. Dezember 2022 zugestimmt (BBI 2022 3212). Die Referendumsfrist ist am 8. April 2023 unbenutzt abgelaufen. Im Hinblick auf die aktuelle Planung des IT-Projekts auf europäischer Ebene dürften die Rechtsgrundlagen sowohl auf Gesetzes- als auch auf Verordnungsstufe Mitte 2024 in Kraft treten.

Die dem Parlament unterbreitete Vorlage umfasst zudem eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG, SR 142.20): Dem Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) soll im Rahmen seiner Funktion als Strafverfolgungsbehörde des Bundes der Zugriff auf den gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (CIR) und der Zugang zu den zugrundeliegenden EU-Informationssystemen EES (Einreise- und Ausreisensystem), ETIAS (Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem) und C-VIS zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten ermöglicht werden. Diese zweite Vorlage, die unabhängig von der Übernahme der Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands im Visabereich ist, wird dem Bundesrat separat unterbreitet (BBI 2022 3207).

Seit 2011 ist das Schengener Visa-Informationssystem (VIS) die technische Lösung, die das Visumverfahren für einen kurzfristigen Aufenthalt erleichtert und es den Visum-, Grenzkontroll-, Asyl- und Migrationsbehörden ermöglicht, schnell und wirksam die notwendigen Informationen über visumpflichtige Drittstaatsangehörige zu prüfen. Über das C-VIS, das die Konsulate der Schengen-Staaten weltweit sowie alle Aussengrenzübergangsstellen miteinander vernetzt, werden biometrische Daten (Gesichtsbild und zehn Fingerabdrücke) zu Identifizierungs- und Überprüfungszwecken abgeglichen.

Die von der Europäischen Kommission gestützt auf Daten des zentralen Visa-Informationssystems (C-VIS) veröffentlichten Zahlen zeigen, dass die Konsulate der EU-Staaten und der assoziierten Schengen-Staaten im Jahr 2021 rund drei Millionen

¹ Verordnung (EU) 2021/1133 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 603/2013, (EU) 2016/794, (EU) 2018/1862, (EU) 2019/816 und (EU) 2019/818 hinsichtlich der Festlegung der Voraussetzungen für den Zugang zu anderen Informationssystemen der EU für Zwecke des Visa-Informationssystems, ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 1.

² Verordnung (EU) 2021/1134 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/512/EG und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates zur Reform des Visa-Informationssystems, ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 11.

Visumanträge für einen kurzfristigen Aufenthalt erhalten haben. Das ist vergleichbar mit dem Jahr 2020, aber deutlich weniger als 2019 (17 Millionen). Wegen der weltweiten Reisebeschränkungen infolge der Covid-19-Pandemie waren im Jahr 2021 die Anträge für Schengen-Visa auf der ganzen Welt weiterhin rückläufig: Insgesamt wurden 2,4 Millionen Visa erteilt (gegenüber 2,5 Mio. im Jahr 2020). Die Zahlen von 2022 zeigen, dass die Schengen-Staaten rund 6 Millionen Visa erteilt haben. Davon waren 140 000 Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit und 13 000 Visa für den Flughafentransit.

Die Reihenfolge der wichtigsten Herkunftsstaaten blieb praktisch unverändert, allerdings auf sehr niedrigem Niveau (Russland, China, Türkei, Indien und Marokko).

Das C-VIS ist somit für die Schengen-Staaten ein unverzichtbares Arbeitsinstrument im Rahmen der gemeinsamen Visumpolitik. Die notwendigen Anpassungen am bestehenden System basierend auf den neuen europäischen Verordnungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Im Bereich der Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt wird das Alter für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern von zwölf auf sechs Jahre herabgesetzt, bei Personen über 75 Jahre wird darauf verzichtet.

Die nationalen Daten zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt, einschliesslich allenfalls vorhandener biometrischer Daten, und die Daten zu den verschiedenen Aufenthaltstiteln (biometrische Aufenthaltstitel und Legitimationskarten des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten [EDA]) sind neu im C-VIS registriert. Ein Scan des Reisedokuments wird künftig ebenfalls im C-VIS gespeichert.

Der Zweck des Systems wird geringfügig angepasst, damit es die Rückkehr von Personen, welche die Voraussetzungen für die Einreise bzw. den Aufenthalt im Schengen-Raum nicht erfüllen, unterstützen und einen grösseren Beitrag zur Bekämpfung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten leisten kann.

Der Zugang zu Daten des C-VIS für nationale Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden sowie für Europol und die Asylbehörden wird erweitert. Das neue System sieht eine Aufnahme der Gesichtsbilder direkt vor Ort vor. Es wird ein Zugang für Beförderungsunternehmen eingerichtet zur Überprüfung, ob die Einreisevoraussetzungen in Zusammenhang mit Visa erfüllt sind. Schliesslich werden verschiedene technische Komponenten ausgebaut (VIS Mail und Implementierung von spezifischen Risikoindikatoren).

1.2 Gewählte Lösung und Bundesbeschluss über die Genehmigung

Im Rahmen des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und Umsetzung der neuen Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 (FF 2022 3213) wurden mehrere Gesetze geändert. Die Umsetzung dieser beiden EU-Verordnungen bedingte eine Änderung des AIG, des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA, SR 142.51) sowie des Bundesgesetzes über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes (BPI, SR 361).

Interoperabilität der Informationssysteme

Die notwendigen Gesetzesanpassungen betreffen unterschiedliche Themenbereiche. Insbesondere zu nennen ist die Interoperabilität der europäischen Informationssysteme, die den Zugang der Behörden, die Aufenthaltstitel und Visa für einen längerfristigen Aufenthalt ausstellen, zum CIR und zum MID gewährleisten soll. So können Fragen in Zusammenhang mit Mehrfachidentitäten oder bei zu verifizierenden Verknüpfungen zwischen verschiedenen Schengen-Informationssystemen geklärt werden (gelbe Verknüpfungen). Über das Europäische Suchportal (ESP) können dank der Interoperabilität alle Informationssysteme, auf welche die jeweilige Behörde Zugriff hat, gleichzeitig und mit nur einer Abfrage konsultiert werden. Der MID ermöglicht es, Identitätsbetrug aufzudecken.

Neue Zugriffe auf das C-VIS

Darüber hinaus sind mehrere Neuerungen bezüglich der Zugriffe auf das C-VIS zu erwähnen. Behörden, die Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel ausstellen, sollen neu Abfragen im C-VIS vornehmen können. Zudem wird der Zugriff auf das System namentlich auf Fluggesellschaften ausgeweitet. Die benannten Behörden, die zur Verhinderung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten Daten des C-VIS beschaffen dürfen, können in diesem System künftig direkt Daten abfragen, um Opfer von Menschenhandel, Unfällen oder Naturkatastrophen sowie vermisste Personen zu identifizieren. Es ist festzulegen, welche Daten zu diesem Zweck abgerufen werden dürfen. Ausserdem erfolgt die Beschaffung der Daten des C-VIS zum Zweck der Verhinderung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten – nach einem entsprechenden Antrag an die Einsatz- und Alarmzentrale des Bundesamts für Polizei (EAB fedpol) – grundsätzlich erst nach Abfrage des CIR.

Neues Alter für die Erfassung von Daten bei kurzfristigem Aufenthalt

Mit der Verordnung (EU) 2021/1134 wird das Mindestalter für die Erfassung der Fingerabdrücke von Kindern von zwölf auf sechs Jahre herabgesetzt. Diese Änderung ist direkt anwendbar und muss nicht auf Gesetzesstufe umgesetzt werden. Bei der Ausstellung eines Aufenthaltstitels für ein Kind werden die Fingerabdrücke ab dem Alter von sechs Jahren erfasst (Art. 71e Abs. 5 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE, SR 142.201). Das Höchstalter für die Abnahme von Fingerabdrücken wurde auf 75 Jahre festgelegt. Dies gilt aber nur für Personen, die ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt beantragen (Art. 13 des Visakodex). Die Daten von Personen, die dieses Alter überschritten haben und die ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel beantragen, werden jedoch weiterhin erhoben und an das C-VIS übermittelt.

Einschränkung des Zugriffsrechts und Übermittlung von Daten an das C-VIS

Es ist eine neue *Delegation an den Bundesrat* in Bezug auf mögliche Einschränkungen des Zugriffsrechts vorgesehen. Gemäss der neuen Verordnung kann die Datenübermittlung in Zusammenhang mit Analysen, die bestimmte Behörden im Visumverfahren für einen kurzfristigen Aufenthalt oder vor Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung oder eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt vornehmen, eingeschränkt werden. Zur Präzisierung von Artikel 38 Absatz 7 der EU-VIS-Verordnung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1134, muss der Bundesrat regeln, in welchen Fällen ausnahmsweise von einer Datenbekanntgabe abgesehen werden kann (Art. 109e Bst. k nAIG). Ebenso wird der Bundesrat beauftragt zu bestimmen, welche Daten bei einem Visumantrag für einen längerfristigen

Aufenthalt oder bei einem Verfahren zur Erteilung einer Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung automatisch an das C-VIS übermittelt werden (Art. 109e Bst. I nAIG).

Neue nationale VIS-Stelle

Die Umsetzung der Artikel 9d und 9g der EU-VIS-Verordnung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1134, hat die Benennung einer nationalen VIS-Stelle ermöglicht (Art. 109e^{bis} nAIG). Diese soll insbesondere die manuelle Verifizierung der Treffer vornehmen, die durch Abfragen in den polizeilichen Datenbanken, insbesondere im SIS, ausgelöst werden.

Ausschreibung im SIS anhand von Daten des C-VIS

Der neue Artikel 109e^{ter} nAIG sieht die Nutzung der Daten des C-VIS im Rahmen der SIS-Verordnung (EU) 2018/1862³ vor. Fedpol kann diese Daten zwecks Ausschreibung von schutzbedürftigen Personen an die zuständigen Behörden weiterleiten. Ausserdem kann das SEM Daten des C-VIS an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden sowie die Gerichtsbehörden übermitteln, wenn diese die Daten zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen und wenn sie eine Ausschreibung im SIS gestützt auf die Daten des C-VIS feststellen (Art. 22q der Verordnung [EU] 2021/1134).

Bekanntgabe von Daten

Der Themenbereich der Bekanntgabe von Daten des Informationssystems an Drittstaaten oder internationale Organisationen erfordert ebenfalls eine Änderung des AIG (Art. 109e^{quater} nAIG). Die Datenbekanntgabe an andere Staaten oder Organisationen ist grundsätzlich ausgeschlossen. Die Verordnung (EU) 2021/1134 sieht jedoch gewisse Ausnahmen vor, namentlich bei der Rückkehr von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, bei der Asylgewährung für Flüchtlingsgruppen oder im Rahmen des Informationsaustauschs bei ernsthaftem Verdacht auf Begehung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat.

Neue Zugriffe auf das EES

Das EES soll künftig auch von den Behörden, die Visa für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt oder Aufenthaltstitel (einschliesslich Legitimationskarten des EDA) erteilen, abgefragt werden können. Die für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln zuständigen Behörden müssen auf das SIS zugreifen können, um die Treffer in diesem System zu verifizieren (Art. 44 Abs. 1 Bst. g der Verordnung [EU] 2018/1862, geändert durch die Verordnung [EU] 2021/1133). Eine manuelle Verifizierung der Ergebnisse der automatisierten Abfragen des C-VIS hat durch die zuständigen Behörden zu erfolgen, einschliesslich des SEM als nationale VIS-Stelle.

³ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, Fassung gemäss ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.

Schliesslich wird die nationale ETIAS-Stelle neue Aufgaben in Zusammenhang mit der Übernahme der vorliegenden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands übernehmen. Diese sind in der schweizerischen ETIAS-Verordnung, die sich derzeit im Entwurfsstadium befindet, zu präzisieren.

1.3 Verordnungsanpassungen

Die in Ziffer 1.2 genannten Themenbereiche erfordern gewisse Änderungen in folgenden Verordnungen:

- Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem (Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV, SR 142.512);
- Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung, SR 142.513);
- Verordnung über das Einreise- und Ausreisesystem (EESV, SR 142.206);
- Verordnung über das Informationssystem Ordipro (Ordipro-Verordnung, SR 235.21).

Ausserdem müssen die künftige Verordnung über die Interoperabilität der Informationssysteme (IOP-Verordnung) und die künftige Verordnung über das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS-Verordnung) neue Elemente berücksichtigen, die durch die vorliegenden Verordnungen eingeführt werden. Diese Neuerungen werden im vorliegenden Bericht erläutert.

2. Grundzüge der Vorlage

Um die vorgesehene Lösung und ihre Auswirkungen auf die Verordnungen besser einordnen zu können, werden im Folgenden deren wichtigsten Elemente erläutert.

Die vorgeschlagene Umsetzung umfasst verschiedene Elemente, je nach den von den Behörden ausgestellten Dokumenten. Diese Elemente beziehen sich jedoch alle auf das C-VIS.

Schengen-Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (Visum C)

Das C-VIS enthält bereits heute die Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und die zehn Fingerabdrücke der Personen, die ein Visum C beantragen. Die im System gespeicherten Fingerabdrücke können während fünf Jahren (59 Monate) wiederverwendet werden. Die VISV ist anzupassen, indem die im System ORBIS neu erfassten und an das C-VIS übermittelten Daten erwähnt werden. Dazu gehört insbesondere das Gesichtsbild.

Visa für einen längerfristigen Aufenthalt

Die im ORBIS enthaltenen Daten zu *Visa für einen längerfristigen Aufenthalt* werden auf die gleiche Art und Weise an das C-VIS übermittelt, wie dies bereits heute für Visa C und Flughafentransitvisa (A) erfolgt. Eine erste Datenkategorie wird bei Einreichung des Visumantrags erfasst. Danach werden diese Daten aktualisiert gemäss den Entscheiden, die in dem von der antragstellenden Person oder von der Behörde selber eingeleiteten Verfahren (Erteilung, Verweigerung, Aufhebung, oder Verlängerung des Visums) getroffen werden.

Bei allen Visa für einen längerfristigen Aufenthalt werden künftig die biometrischen Daten, das heisst das direkt vor Ort aufgenommene Gesichtsbild und die zehn Fingerabdrücke im ORBIS erfasst, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller persönlich bei der zuständigen Behörde erscheinen muss. Die Pflicht zum persönlichen Erscheinen bei einer Schweizer Vertretung beschränkt sich derzeit auf bestimmte Personengruppen. Ist die antragstellende Person bei Einreichung des Antrags auf ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt (noch) nicht persönlich vorstellig geworden, wird das Papierfoto wie bisher gescannt und das C-VIS anhand der alphanumerischen Personaldaten abgefragt. Massgebend dafür ist das aktuelle Verfahren gestützt auf Artikel 102 Absätze 1 und 2 AIG. Die Personengruppen, die ihre biometrischen Daten erfassen lassen müssen, werden vom Bundesrat auf Verordnungsstufe bestimmt (Art. 87 VZAE).

Das persönliche Erscheinen bei einer Schweizer Vertretung zur Beantragung eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt ist in Artikel 23 der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV, SR 142.204) geregelt. Das SEM kann in bestimmten Fällen verlangen, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller persönlich vorstellig wird. Bei der Beantragung eines humanitären Visums besteht grundsätzlich die Pflicht zum persönlichen Erscheinen (Art. 23 Abs. 3 VEV). Für die übrigen Visa für einen längerfristigen Aufenthalt, die in die Zuständigkeit der Kantone fallen, kann das SEM in bestimmten Fällen ein persönliches Erscheinen der Antragstellerin oder des Antragstellers bei einer Vertretung und eine Erfassung der biometrischen Daten verlangen, die dann im schweizerischen automatisierten Fingerabdruck-Identifikationssystem AFIS abgefragt werden können. Für ein persönliches Erscheinen spricht vor allem die Identifikation der Person, entweder weil die eingereichten Dokumente zweifelhaft erscheinen oder weil sie gefälscht sind. Auch wenn Zweifel in Bezug auf die Einreisebedingungen gemäss dem Schengener Grenzkodex (Art. 6) bestehen, muss die antragstellende Person persönlich bei der Schweizer Botschaft erscheinen (Art. 87 Abs. 1^{bis} VZAE).

Bei Personen, die ein Visum C oder D beantragen und bei denen aufgrund des Reisedokuments begründete Zweifel an ihrer tatsächlichen Identität bestehen, sowie bei Personen, die ein Visum D beantragen und um Familiennachzug in die Schweiz ersuchen (Art. 87 Abs. 5 VZAE), kann eine *systematische Verifizierung der Identität* anhand der biometrischen Daten auch auf der Botschaft erfolgen. Die biometrischen Daten der Antragstellerinnen und Antragsteller, die zwecks Abgleichs oder Speicherung im AFIS erfasst werden, werden auch im ORBIS erfasst und im Rahmen der Prüfung des Visumantrags an das C-VIS übermittelt.

Im Bereich der Visa für einen längerfristigen Aufenthalt, die nicht in die alleinige Zuständigkeit des SEM fallen, bestimmen allein die Kantone, ob die Einreise bewilligt wird. In diesem Fall wird ein ZEMIS-Dossier eröffnet. Die Bewilligungsdaten werden dann bereits in diesem Zeitpunkt an das C-VIS übermittelt zur Abfrage der verschiedenen europäischen Systeme. Falls das Dossier dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten ist, werden ihm die massgebenden Informationen übermittelt. Die zuständige Schweizer Vertretung stellt das Visum für einen längerfristigen Aufenthalt im Auftrag der kantonalen Behörde aus. Die Auslandsvertretung, die das Visum ausstellt, legt dann ein ORBIS-Dossier an.

Falls die kantonale Behörde ein Rückreisevisum erteilt, da die betreffende Person sich in der Schweiz aufhält, werden die massgebenden Daten von dieser Behörde im ORBIS erfasst (Art. 21 Abs. 2 VEV). Bestimmte betriebliche Aspekte in Zusammenhang mit dem VIS Recast müssen noch überprüft werden. So ist insbesondere auf

europäischer Ebene zu prüfen, ob das bei der Erneuerung des Aufenthaltstitels erteilte Rückreisevisum noch benötigt wird oder ob das C-VIS dank seiner neuen Inhalte eine Reise allein auf Grundlage des bereits erteilten Aufenthaltstitels und der Zusicherung der Verlängerung ermöglicht.

Bei Personen, die ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt beantragen und die nicht persönlich zwecks Erfassung der biometrischen Daten bei der Vertretung erscheinen müssen, werden die biometrischen Daten erst übermittelt, wenn das Bewilligungsverfahren in der Schweiz positiv abgeschlossen worden ist.

Einreisebewilligung und Zusicherung der Bewilligung

Falls Drittstaatsangehörige von der Visumpflicht für einen längerfristigen Aufenthalt in der Schweiz befreit sind, aber eine Einreisebewilligung benötigen, sind neben dem SEM auch die kantonalen Behörden involviert. Dies betrifft folgende Staaten: Andorra, Australien, Brunei Darussalam, Japan, Malaysia, Monaco, Neuseeland, San Marino, Singapur, Vatikanstadt und Vereinigtes Königreich. Die zuständigen Migrationsbehörden eröffnen ein Dossier im ZEMIS im Hinblick auf einen Einreiseentscheid bei Gesuchen um erstmalige Aufenthaltsbewilligung zur Aufnahme der Erwerbstätigkeit sowie bei sämtlichen Gesuchen für Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter. Sobald das ZEMIS-Dossier eröffnet ist, werden die massgebenden Daten an das C-VIS übermittelt. Daher muss die kantonale Behörde die Treffer, die sich allenfalls bei der Abfrage der verschiedenen europäischen Systeme ergeben, prüfen. Wird die Bewilligung erteilt, kann sie beim Grenzübertritt an den Schengen-Aussengrenzen vorgewiesen werden. Grundsätzlich muss die betreffende Person in diesem Fall auch über eine ETIAS-Reisegenehmigung verfügen (vgl. Ziff. 4.4).

Die Schweizer Auslandvertretungen sind nicht von dieser Überprüfung betroffen. Das Verfahren wird endgültig abgeschlossen, wenn die gesuchstellende Person in der Schweiz ist und ihr ein Aufenthaltstitel erteilt wird.

Aufenthalts-, Kurzaufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen

Im Fall von Aufenthalts-, Kurzaufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen, die zur Erteilung eines biometrischen Aufenthaltstitels nach der Verordnung (EG) 1030/2002⁴ führen, werden die ZEMIS-Daten an das C-VIS übermittelt, sobald das SEM oder die kantonalen Migrationsbehörden darin die personenbezogenen Daten der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erfasst haben. In dieser Phase werden die Daten im Rahmen der Interoperabilität mit den verschiedenen europäischen Systemen abgeglichen. Daraus ergeben sich Informationen zur Person insbesondere in Zusammenhang mit den Ein- und Ausreisen im Schengen-Raum, der Erteilung von Reisegenehmigungen oder allfälligen Ausschreibungen im SIS. Es kommen die bei der Interoperabilität vorgesehenen Prozesse und Kompetenzen zur Anwendung. Die Personendaten müssen dann bei der Ausstellung des Aufenthaltstitels im C-VIS aktualisiert werden. Bei Ablehnung des Gesuchs werden die Daten im C-VIS gelöscht, sofern die Behörde die betreffende Person nicht als Sicherheitsrisiko einstuft. In diesem Fall wird ein entsprechender Vermerk im persönlichen Dossier angebracht.

Bei allen Verfahren zur Erteilung einer ausländerrechtlichen Aufenthaltsbewilligung werden, wie bereits heute bei der Erstellung eines biometrischen Schengen-

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige, ABl. L 157 vom 15.6.2002, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/1954, ABl. L 286 vom 1.11.2017, S. 9.

Aufenthaltstitels, die biometrischen Daten, das heisst das direkt vor Ort aufgenommene Gesichtsbild und die Fingerabdrücke erfasst. Künftig werden zehn Fingerabdrücke abgenommen.

Legitimationskarten des EDA

Die personenbezogenen Daten des Informationssystems Ordipro werden im Rahmen des Verfahrens zur Ausstellung einer Legitimationskarte des EDA für Drittstaatsangehörige an das C-VIS übermittelt. Es werden keine Fingerabdrücke und keine direkt vor Ort aufgenommenen Gesichtsbilder erfasst. Im Dossier wird jedoch eine Kopie der Personaldatenseite des Reisedokuments abgelegt oder diese wird bei Bedarf aktualisiert.

3. Notwendigkeit des Konsultationsverfahrens

Diese Vorlage zur Änderung von Verordnungen ist nicht von erheblicher politischer, finanzieller, sozialer oder wirtschaftlicher Tragweite nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vernehmlassungsgesetzes (VIG, SR 172.061). Sie betrifft jedoch insbesondere die Kantone, denn für die Umsetzung der Verordnungen sind grösstenteils die kantonalen Migrationsbehörden zuständig. Aus diesem Grund ist eine Vernehmlassung nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e VIG erforderlich.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Änderungen der VISV

Die VISV ist aufgrund der neuen Inhalte des zentralen Visa-Informationssystems zu ändern (Art. 109a nAIG). Diese Änderung bedingt auch eine Aktualisierung der *ORB/S-Daten* betreffend Visa für einen längerfristigen Aufenthalt (Art. 109b Abs. 1, 2 Einleitungssatz und Bst. b und e und 2^{bis}–4 nAIG). Die Verordnung muss auch die Eingabe von Daten zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln regeln. Sie nennt die wichtigsten Aufgaben der neuen *VIS-Stelle* im SEM (Art. 109e^{bis} nAIG). Zudem sind die Änderungen in Zusammenhang mit Abfragen des C-VIS und die Datenabfrage zu präzisieren. Gewisse Zugriffe wurden erweitert, und bestimmte Behörden können neu auf das System zugreifen. Ausserdem sind die Zugriffe auf Daten zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln im C-VIS zu bestimmen gemäss der Verordnung (EU) 2021/1134.

Die *Datenbekanntgabe an Drittstaaten oder internationale Organisationen* wird durch bestimmte materielle und Verfahrensvorschriften präzisiert. So wird ein besserer Rahmen geschaffen für den Informationsaustausch insbesondere zwischen Polizeibehörden, wenn die Gefahr einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat besteht (Art. 109e^{quater} nAIG). Schliesslich wird die Verwendung der Daten des C-VIS *für Ausschreibungen im SIS* nach Artikel 32 der SIS-Verordnung (EU) 2018/1862⁵ präzisiert (Art. 109e^{ter} nAIG). Ausserdem werden verschiedene Datenschutzbestimmungen an die Verordnung (EU) 2021/1134 angepasst.

⁵ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, Fassung gemäss ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.

In bestimmten Fällen ist das *SIRENE-Büro von fedpol* zu kontaktieren, damit dieses von gewissen Treffern insbesondere im SIS Kenntnis erlangt. Die zuständigen Behörden, einschliesslich jener, die Aufenthaltsbewilligungen oder Visa für einen längerfristigen Aufenthalt erteilen, oder die VIS-Stelle müssen das SIRENE-Büro von fedpol kontaktieren, sobald die Übereinstimmung mit bestimmten Ausschreibungen bestätigt ist sowie in allen Fällen, in denen die Ausschreibung durch einen anderen Schengen-Staat als die Schweiz erfolgt ist. Dieses Verfahren ist auch in der revidierten Verordnung enthalten, damit es für die Behörden wie auch für die betreffenden Dritten klar ersichtlich ist (vgl. Art. 22d).

Art. 1 Bst. h

Die Zwecke der VISV werden ergänzt. Es wird präzisiert, dass die Beschränkung des Zugriffsrechts in Zusammenhang mit den Analysen der nationalen VIS-Stelle in dieser Verordnung geregelt ist (Art. 109e Bst. k nAIG). Die anderen bereits genannten Ziele stehen im Einklang mit den neuen notifizierten Verordnungen, sodass sich diesbezüglich keine Neuerungen ergeben.

Art. 2 Bst. a Fussnote

Die Fussnote zur Verordnung (EG) Nr. 767/2008 (EU-VIS-Verordnung) ist zu aktualisieren, um den jüngsten Änderungen dieser Verordnung durch den neuen europäischen Rechtsakt, der unter den von der Schweiz zu übernehmenden Schengen-Besitzstand fällt, Rechnung zu tragen.

Art. 5 Abs. 1

Absatz 1 muss neu auch Anhang 2a erwähnen, der die Daten zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt umfasst.

Art. 6 Überschrift und Abs. 1

Die Überschrift von Artikel 6 wird geändert, da dieser Artikel sich neu nur noch auf Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt bezieht. Zudem wird Absatz 1 präzisiert, um klar aufzuzeigen, dass der Visakodex nur für Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt gilt.

Art. 6a Erfassung der Daten durch die für Visa für einen längerfristigen Aufenthalt zuständigen Behörden im ORBIS

Es wurde ein Artikel 6a geschaffen um zu bestimmen, welche Daten zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt im ORBIS erfasst werden. Die Visumbehörden – das SEM, die Schweizer Auslandvertretungen, die kantonalen Migrationsbehörden oder andere Bundesbehörden mit entsprechenden Kompetenzen – müssen gemäss Artikel 22a der EU-VIS-Verordnung im ORBIS die in Anhang 2a genannten Daten erfassen. Diese Daten werden automatisch an das C-VIS übermittelt. Sie ermöglichen einen automatisierten Abgleich mit den Daten des SIS, des EES, des ETIAS (einschliesslich ETIAS-Überwachungsliste), des C-VIS, des Europol sowie der Interpol-Datenbanken SLTD (Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente) und TDAWN (Datenbank zur Erfassung von Ausschreibungen zugeordneten Reisedokumenten).

Daher werden je nach Verlauf des Verfahrens die zusätzlich zu erfassenden Daten nach den Artikeln 22c–22f der EU-VIS-Verordnung ebenfalls im Anhang 2a angegeben. Bei der Einreichung eines Gesuchs um Erteilung einer Kurzaufenthalts-

, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung durch Drittstaatsangehörige übermittelt das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich ZEMIS automatisch die vorhandenen Daten an das C-VIS. Eine ähnliche Regelung ist in der ZEMIS-Verordnung vorzusehen.

Wie in der Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU zur Übernahme der Verordnungen (EU) 2021/1133 und (EU) 2021/1134 bereits angekündigt, werden die Fingerabdrücke und das direkt vor Ort aufgenommene Gesichtsbild von Personen, die ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt beantragen, nur dann an das C-VIS übermittelt und im ORBIS erfasst, wenn die betreffende Person persönlich bei der Behörde erscheinen muss.

Die Fingerabdrücke werden nur erfasst, wenn die Person zwecks Abgleichs ihrer biometrischen Daten im AFIS bei der Behörde erscheint. Das Gesichtsbild wird hingegen in jedem Fall erfasst. Dabei wird entweder das Gesichtsbild gescannt oder direkt eine Aufnahme gemacht, wenn die Person bei der Botschaft oder dem Kanton vorstellig wird und die entsprechende Infrastruktur vorhanden ist.

Personen, die um eine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ersuchen, stellen ihre Personendaten bereits bei der Einreichung ihres Gesuchs bereit, mit Ausnahme der biometrischen Daten.

Art. 10 Abs. 2

Artikel 10 regelt die Zugriffsrechte im ORBIS. Diese bleiben in Bezug auf das nationale Visumsystem unverändert. Neu ist jedoch auf die Daten zu verweisen, die für Visa für einen längerfristigen Aufenthalt erfasst werden. Anhang 2a legt neu die in das C-VIS einzuliefernden Daten und gleichzeitig die im ORBIS enthaltenen Daten fest. Die Zugriffe der Schweizer Behörden sind daher für jede Datenkategorie zu bestimmen.

Art. 11 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 4, d^{bis}, e Ziff. 2 und 3, f und Abs. 2

Artikel 11 befasst sich mit der Abfrage der Daten des C-VIS. Die Zugriffsrechte sind aufgrund der neuen Daten im System leicht unterschiedlich.

Bst. a Ziff. 1 und 4

So bezieht sich der Zugriff der Abteilungen Einreise und Zulassung Aufenthalt des SEM nicht nur auf die Aufgaben *im Visumbereich*, sondern auch auf die Aufgaben in Bezug auf *die Einreise und den Aufenthalt* in der Schweiz. Zwar sind die Kantone bzw. die für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln zuständigen kantonalen Behörden die ersten, die in diesem Bereich auf das C-VIS zugreifen müssen. Als Aufsichtsbehörde und als Behörde, die humanitäre Visa für einen längerfristigen Aufenthalt ausstellt, muss das SEM aber ebenfalls auf diese Daten zugreifen können. Zudem werden die mit der Erstellung von Statistiken beauftragten Stellen dies künftig auf Grundlage von Artikel 45^{bis} der EU-VIS-Verordnung tun, und nicht mehr gestützt auf Artikel 17, der aufgehoben wurde.

Bst. d^{bis}

Ein neuer Buchstabe d^{bis} soll gewährleisten, dass das Protokoll des EDA und die Ständige Mission der Schweiz beim Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf (nachstehend: Schweizer Mission) zur Ausstellung der Legitimationskarten des EDA auf das System zugreifen können. Die Übermittlung der Ordipro-Daten an das C-VIS ist in der Verordnung über das Informationssystem Ordipro (Ordipro-Verordnung, SR 235.21) geregelt.

Bst. e

Der Buchstabe e von Absatz 1 sieht den Zugriff des Grenzwachtkorps⁶ und der zuständigen kantonalen und kommunalen Polizeibehörden auf das System vor. Der Zweck dieser Zugriffe zur *Verifizierung der Identität* von Inhaberinnen und Inhabern eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels ist genauer zu erläutern. Ausserdem ist zu präzisieren, dass die Zugriffe zur *Identifikation* erfolgen, um die Identität von Personen ohne Visum oder Aufenthaltstitel, welche die Voraussetzungen für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Schweiz oder für den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen, festzustellen (Ziff. 2 und 3).

Bst. f

Schliesslich ist unter dem Buchstaben f der Zweck der bestehenden Zugriffsrechte der kantonalen Migrationsbehörden und der Gemeinden, auf welche die entsprechenden Kompetenzen durch die Kantone übertragen wurden, zu präzisieren. Neu werden nicht nur Aufgaben im Visumbereich erwähnt, sondern auch jene in den Bereichen Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung.

Abs. 2

Absatz 2 wird lediglich geändert, um die Bezeichnung der Einsatz- und Alarmzentrale von fedpol zu aktualisieren.

2. Abschnitt Abfrage des C-VIS und Umfang der Zugriffsrechte in Bezug auf Inhaberinnen und Inhaber von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt

Der 2. Abschnitt muss neu auf die Daten von Inhaberinnen und Inhabern von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt verweisen. Dadurch lassen sich Abfragen zu Personen, die ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt besitzen oder beantragen, unterscheiden von Abfragen zu Personen, die ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel besitzen oder beantragen.

Art. 12 Abs. 1 Bst. c, f und g, 1bis und 2

Artikel 12 wird überarbeitet, indem präzisiert wird, dass die darin vorgesehene Abfrage des C-VIS sich auf die Prüfung von Visumgesuchen für einen kurzfristigen Aufenthalt beschränkt. Eine Abfrage kann neu anhand der Nummer der Visumvignette, des Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder des Aufenthaltstitels und des Ausstellungsdatums früher erteilter Visa für einen längerfristigen Aufenthalt oder Aufenthaltstitel erfolgen (Bst. g und f). Zudem kann das Gesichtsbild neu für eine Suche

⁶ Aufgrund der organisatorischen Anpassungen im BAZG wird hier eine Änderung nötig sein. Diese soll aber erst zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der laufenden Zollrechtsrevision erfolgen. Bis dahin bleibt die Bezeichnung GWK bestehen.

verwendet werden (Bst. g). Absatz 1^{bis} bestimmt, dass diese Suche weitere Kriterien umfassen muss.

Absatz 2 betreffend die Daten des C-VIS, die abgefragt werden können, wenn die Suche einen Treffer ergeben hat, verweist neu auch auf Artikel 22a der EU-VIS-Verordnung, der sich mit den Daten zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln befasst (Art. 15 Abs. 2 und 3 der geänderten EU-VIS-Verordnung).

Art. 13 Abs. 3 zweiter Satz

Artikel 13 befasst sich mit den Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen oder auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz und der Abfrage des C-VIS zur Verifizierung der Identität. Dieser Artikel betrifft im Grundsatz Inhaberinnen und Inhaber von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt. Grundsätzlich soll an den Schengen-Aussengrenzen eine Kontrolle anhand der biometrischen Daten gewährleistet sein. Diese Bestimmung ist seit 2011 in Kraft. Absatz 3 wird dahingehend präzisiert, dass eine Verifizierung der Identität neu anhand des *Gesichtsbilds* erfolgen kann, wenn dies nicht anhand der Fingerabdrücke möglich ist. Eine Suche kann zudem künftig nicht mehr nur anhand der Visumvignette erfolgen. Der Artikel verweist weiterhin auf Artikel 19 der EU-VIS-Verordnung, der durch die Verordnung (EU) 2021/1134 (Art. 1 Ziff. 22) leicht angepasst wird. Obwohl die EU-VIS-Verordnung nur *Inhaberinnen und Inhaber eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels* erwähnt, soll diese Möglichkeit offenbar auch in Bezug auf Inhaberinnen und Inhaber eines Visums für einen kurzfristigen Aufenthalt gelten. Die technischen Unterlagen der EU bestätigen diese Auslegung; sie sehen vor, dass diese Abfrageart möglich sein wird (business use case version 3.01, point 7.7.1). Das SEM wird die Europäische Kommission um Anpassung der entsprechenden Rechtsvorschriften ersuchen. Die Überprüfung von Inhaberinnen und Inhabern eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels anhand des Gesichtsbilds ist in Artikel 22h der VIS-Verordnung geregelt.

Art. 13a Abfrage vor dem Anlegen der persönlichen Dossiers im EES

Im Rahmen der Übernahme der Verordnung (EU) 2017/2226⁷ ist ein neuer Zugriff auf das C-VIS vorgesehen zur Erstellung eines EES-Dossiers. Dies ermöglicht den Grenzkontrollbehörden, das C-VIS abzufragen und die massgebenden Daten im Hinblick auf die Eröffnung eines EES-Dossiers auch bei nicht visumpflichtigen Personen zu verwenden. Bei visumpflichtigen Personen kann das C-VIS bei der Grenzkontrolle oder zum Zweck der Identifikation abgefragt werden.

Dieser Zugriff stützt sich auf Artikel 23 der Verordnung (EU) 2017/2226 und Artikel 19a der EU-VIS-Verordnung, geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1134 (Art. 1 Ziff. 23).

⁷ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1134, ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 11.

Art. 14 Abs. 2, 2^{bis}, 3 und 4

Der geltende Artikel 14 befasst sich mit der Abfrage des C-VIS zum Zweck der Identifikation. Die Daten, die für eine erneute Abfrage verwendet werden können, wenn die Abfrage anhand der Fingerabdrücke fehlgeschlagen ist, sind zu aktualisieren. Absatz 2 wird entsprechend angepasst. Neu wird auch das Gesichtsbild erwähnt. Nicht mehr erwähnt wird der aus drei Buchstaben bestehende Code der Reisedokumente als Suchkriterium. Das Gesichtsbild kann jedoch nicht alleiniger Gegenstand einer Abfrage im System sein. Diese Präzisierung findet sich in Absatz 2^{bis}.

Der geltende Absatz 3 wird aufgehoben, da er nicht mehr der revidierten EU-VIS-Verordnung entspricht.

Der geltende Absatz 4 wird insofern angepasst, als er auf die neuen Datenkategorien verweist, die im Anhang 3 auf Grundlage der revidierten EU-VIS-Verordnung vorgesehen sind.

Art. 15 Abs. 2 und 3

Artikel 15 befasst sich mit der Abfrage des C-VIS zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staats. Mit der Revision der EU-VIS-Verordnung durch die Verordnung (EU) 2021/1134 (Art. 1 Ziff. 25) wurden keine grundsätzlichen Änderungen eingeführt. Das Verfahren zur Abfrage des C-VIS wurde jedoch leicht angepasst. Es entspricht nun demjenigen von Artikel 14 Absätze 2 und 2^{bis}, weshalb Absatz 2 von Artikel 15 darauf verweist.

Absatz 3, der angibt, welche Daten bei einem Treffer abgefragt werden können, muss auf die neu im Anhang 3 genannten massgebenden Datenkategorien verweisen. Dieser Anhang wurde auf Grundlage der Verordnung (EU) 2021/1134 überarbeitet und erwähnt den Rückzug des Visumantrags nicht mehr. Daher werden verschiedene Verweise auf die Datenkategorien im Anhang angepasst.

Art. 16 Abs. 2

Der Verweis auf Artikel 14 Absatz 3 ist im Rahmen dieser Vorlage durch Artikel 14 Absätze 2 und 2^{bis} zu ersetzen. In der finalen Fassung der VISV wird die ordentliche Nummerierung wahrscheinlich übernommen.

2a. Abschnitt Abfrage des C-VIS und Umfang der Zugriffsrechte in Bezug auf Inhaberinnen und Inhaber von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt oder von Aufenthaltstiteln

Ein neuer Abschnitt regelt die Abfrage von Daten des C-VIS in Bezug auf Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltstiteln und von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt. Dies widerspiegelt die in der Verordnung (EU) 2021/1134 festgelegte Systematik (Art. 1 Ziff. 26). Die Abfrage dieser Daten erfolgt aus den gleichen Gründen wie die Abfrage von Daten in Bezug auf Personen, die ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt besitzen oder beantragen. Sie wird an den Schengen-Aussengrenzen vorgenommen zur Identifizierung der betreffenden Person, zur Durchführung des Dublin-Verfahrens oder zur Bearbeitung eines Asylgesuchs. Es ist jedoch zu unterstreichen, dass die Abfrage zur Prüfung von Visumanträgen ausschliesslich in Artikel 15 der EU-VIS-Verordnung geregelt ist.

Art. 16a Abfrage zur Kontrolle von Inhaberinnen und Inhabern eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels an den Schengen-Aussengrenzen oder auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz

Der neue Artikel 16a soll die Artikel 22g und 22h der revidierten EU-VIS-Verordnung umsetzen (Art. 1 Ziff. 26). Hier geht es um Inhaberinnen und Inhaber eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder eines biometrischen Aufenthaltstitels nach der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 oder einer nicht biometrischen Legitimationskarte des EDA. Beim Grenzübertritt dieser Personen an den Schengen-Aussengrenzen kann im Rahmen der Grenzkontrolle eine Abfrage des C-VIS nach Artikel 16a erfolgen. Absatz 1 regelt den Ablauf der Abfrage. Absatz 2 gibt an, welche Datenkategorien von Anhang 3 abgefragt werden können, wenn die Abfrage einen Treffer ergeben hat (Art. 22g Abs. 2).

Die Verifizierung der Identität von Inhaberinnen und Inhabern eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels, die Prüfung der Echtheit des Dokuments oder die Prüfung, ob die Voraussetzungen für eine Einreise in das Hoheitsgebiet der Schweiz oder für den dortigen Aufenthalt erfüllt sind, erfolgt nach Absatz 3 mit den Fingerabdrücken. Ist dies nicht möglich, kann die Überprüfung anhand des Gesichtsbilds erfolgen. Bei der Prüfung einer Legitimationskarte können jedoch keine biometrischen Daten verwendet werden. Es ist daran zu erinnern, dass begünstigte Personen im Sinne des Gaststaatgesetzes (GSG, SR 192.12) bei der Einreise in die Schweiz nicht zur Abnahme der Fingerabdrücke verpflichtet sind.

Absatz 4 verweist auf die massgebenden Datenkategorien von Anhang 3, das heisst die Daten zu Inhaberinnen und Inhabern von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und von Aufenthaltstiteln, die abgefragt werden können, wenn die Person im C-VIS registriert ist (Art. 22h Abs. 2).

Art. 16b Abfrage zur Identifikation

Dieser neue Artikel setzt Artikel 22i der EU-VIS-Verordnung, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2023/1134 (Art. 1 Ziff. 26), um. Er bestimmt, welche Daten zur Identifikation von Personen, die bereits im C-VIS erfasst sind oder die die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt im Schengen-Raum nicht oder nicht mehr erfüllen, verwendet werden können. Die Verwendung der Fingerabdrücke ist die Regel. Ist die Abfrage anhand der Fingerabdrücke fehlgeschlagen, können andere Daten und neu auch das vor Ort aufgenommene Gesichtsbild verwendet werden. Diese Daten entsprechen jedoch nicht vollständig den Daten nach Artikel 14 Absatz 2, wenn es um Inhaberinnen und Inhaber von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt geht.

Eine Abfrage zur Identifikation erfolgt nur, wenn eine Abfrage nach Artikel 16a VISV nicht erfolgreich war, wenn Zweifel am Dokument oder an der Identität der Inhaberin oder des Inhabers des Visums oder des Aufenthaltstitels bestehen oder wenn die betreffende Person kein solches Dokument besitzt.

Auch hier darf das direkt vor Ort aufgenommene Gesichtsbild nicht das einzige Suchkriterium sein (Abs. 3).

Absatz 4 verweist auf die massgebenden Datenkategorien von Anhang 3, das heisst die Daten zu Inhaberinnen und Inhabern von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und von Aufenthaltstiteln, die abgefragt werden können, wenn die Person im C-VIS registriert ist (Art. 22i Abs. 2 EU-VIS-Verordnung).

Art. 16c Abfrage zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates

Dieser neue Artikel ist analog zu Artikel 15 formuliert. Er gilt jedoch wie bereits erwähnt für Inhaberinnen und Inhaber von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und von Aufenthaltstiteln. Er setzt Artikel 22j der EU-VIS-Verordnung um (Art. 1 Ziff. 26 der Verordnung [EU] 2021/1134). Die Abfrage des C-VIS zur Bestimmung des nach den Artikeln 12 und 34 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013⁸ (EU-Dublin-Verordnung) zuständigen Dublin-Staates erfolgt anhand der Fingerabdrücke der asylsuchenden Person (Abs. 1). Ist die Abfrage anhand der Fingerabdrücke fehlgeschlagen, können andere Daten und neu auch das Gesichtsbild verwendet werden gemäss Artikel 16b Absätze 2 und 3 dieser Verordnung (Abs. 2). Die Datenkategorien, die nach Artikel 22j Absatz 2 der EU-VIS-Verordnung abgefragt werden können, sind im Anhang 3 angegeben, auf die der hier erläuterte Absatz 3 verweist.

Art. 16d Abfrage zur Prüfung eines Asylgesuchs

Bei der Prüfung der Asylgesuche von Inhaberinnen und Inhabern eines Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels kann eine Überprüfung im C-VIS auch anhand der Fingerabdrücke erfolgen (Abs. 1). Hier wird Artikel 22k der EU-VIS-Verordnung umgesetzt (Art. 1 Ziff. 26 der Verordnung [UE] 2021/1134). Ist die Überprüfung anhand der Fingerabdrücke fehlgeschlagen oder können diese nicht genutzt werden, so kann die Abfrage gemäss dem Verfahren nach Artikel 16b Absätze 2 und 3 erfolgen (Abs. 2). Bei einem Treffer können die in Anhang 3 genannten Daten abgefragt werden gemäss Artikel 22k Absatz 2 der EU-VIS-Verordnung (Abs. 3).

Bei Abfragen nach den Artikeln 16c und 16d umfassen die einsehbaren Daten die Gesuche, die aufgrund der Zugehörigkeit der gesuchstellenden Person zur gleichen Familie verknüpft wurden (Abs. 4 der genannten Bestimmungen).

Art. 20 Bst. d

Dieser Artikel gehört zum Abschnitt, der sich mit den Zugriffen auf das C-VIS im Rahmen der Verhütung, Ermittlung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten befasst. Artikel 20 nennt die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, wenn eine benannte Schweizer Behörde die EAZ fedpol darum ersucht, eine Abfrage im C-VIS vorzunehmen und ihr die gewünschten Daten zu übermitteln. Als weitere Voraussetzung kommt hinzu, dass eine vorgängige Abfrage des CIR erfolgt sein muss und dass ein Treffer bestehen muss, der darauf hinweist, dass die Daten der betreffenden Person im C-VIS vorhanden sind. Hier wird Artikel 22o Absatz 1 Buchstabe d umgesetzt.

Art. 20a Ausnahme von der Bescheinigung der Speicherung im C-VIS

Dieser neue Artikel dient zur Umsetzung von Artikel 22o Absatz 2 der EU-VIS-Verordnung, wonach die EAZ fedpol unter bestimmten Bedingungen auf die Erfüllung

⁸ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), Fassung gemäss ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31.

der Bedingung von Artikel 20 Buchstabe d der vorliegenden Verordnung verzichten kann.

Art. 21 Abfrage und Übermittlung der Daten

Der geltende Artikel 21 befasst sich mit den Voraussetzungen für die Konsultation der EAZ fedpol, wenn die Voraussetzungen von Artikel 20 erfüllt sind. Die Verweise auf den EU-VIS-Beschluss, der aufgehoben wurde, sind zu entfernen. Neu sind die massgebenden Artikel der EU-VIS-Verordnung, das heisst Artikel 22o dieser Verordnung, geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1134 (Art. 1 Ziff. 26) zu nennen. Absatz 1 verweist auf die bei der Abfrage zu verwendenden Daten. Absatz 2 befasst sich mit den Daten, die angefordert und übermittelt werden können, wie in Anhang 3 angegeben.

Die Suche kann anhand folgender Daten erfolgen:

- a. Name(n) [Familiename(n)], Vornamen(n), Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit(en) und/oder Geschlecht;
- b. Art und Nummer des Reisedokuments oder der Reisedokumente, Staat, der das Reisedokument ausgestellt hat, und Datum des Ablaufs der Gültigkeitsdauer des Reisedokuments;
- c. Nummer der Visumvignette oder Nummer des Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder des Aufenthaltstitels und Datum des Ablaufs der Gültigkeitsdauer des Visums, des Visums für einen längerfristigen Aufenthalt oder des Aufenthaltstitels;
- d. Fingerabdrücke, einschliesslich Fingerabdruckspuren;
- e. Gesichtsbild.

Streng genommen handelt es sich um Identitätsdaten (Bst. a), Daten zu Reisedokumenten (Bst. b) oder Daten zu Visa und Aufenthaltstiteln (Bst. c). Hinzu kommen biometrische Daten.

Die Identitätsdaten sind in der EU-VIS-Verordnung in Artikel 4 Absatz 13 definiert. Es handelt sich um die Daten nach Artikel 9 Ziffer 4 Buchstaben a und a^{bis} und Artikel 22a Absatz 1 Buchstabe d.

Ausserdem verweist Absatz 2 auf die Daten, die übermittelt werden können und die im neuen Artikel 22o Absätze 5 und 6 der neuen EU-VIS-Verordnung aufgeführt sind. Eine besondere Überprüfung ist erforderlich für die Übermittlung folgender Daten: derzeitige Beschäftigung und Arbeitgeber, bei Studierenden Name der Bildungseinrichtung.

Für die Nutzung und Übermittlung biometrischer Daten von Kindern gelten zudem besondere Regeln gemäss Absatz 3.

Art. 22a Direkter Zugriff auf Daten des C-VIS in spezifischen Fällen

Die benannten Behörden mit Zugriff auf das C-VIS zu Sicherheitszwecken können das System auch abfragen, um vermisste oder entführte Personen oder Personen, die als Opfer von Menschenhandel eingestuft worden sind, anhand der Fingerabdrücke zu identifizieren (Art. 22*p* der EU-VIS-Verordnung). Es sind dies nur die in Artikel 109a Absatz 3 Buchstaben a, b und d nAIG genannten Behörden, das heisst fedpol, der Nachrichtendienst des Bundes (NDB), die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Dieser neue Zugriff der benannten Behörden erfolgt direkt, und nicht über die EAZ fedpol. Es ist zu präzisieren, welche Daten bei einem Treffer abgefragt werden können. Auch hier wird auf die Identitätsdaten und die Daten zu Reisedokumenten verwiesen (Abs. 1). Diese Daten, die sich auf Inhaberinnen und Inhaber eines Visums für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt oder eines Aufenthaltstitels beziehen, sind ausserdem in Anhang 3 aufgeführt (Kategorien I und VII). Die Bestimmung verweist auf die massgebenden Artikel der EU-VIS-Verordnung.

Die Identitätsdaten und die Daten zu Reisedokumenten sind klare Begriffe, die aus den europäischen Verordnungen hervorgehen (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Genehmigung und Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen [EU] 2019/817 und [EU] 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen [Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands], BBl 2020 7983).

Die einsehbaren Daten von Anhang 3 werden in Absatz 2 erläutert.

3a. Abschnitt Nationale VIS-Stelle und Überprüfung der Treffer in Zusammenhang mit der Interoperabilität

Ein neuer Abschnitt 3a befasst sich mit der nationalen VIS-Stelle und deren Aufgaben. Der neue Artikel 22*b* Absatz 13 der EU-VIS-Verordnung legt fest, in welchen Fällen diese Einheit des SEM bei einer automatischen Abfrage des CIR und des SIS einen Treffer überprüft, wenn dieser darauf hinweist, dass Angaben zur Person wegen gewisser spezifischer Ausschreibungen im System gespeichert sind. Daher wird auf Artikel 9*d* der EU-VIS-Verordnung verwiesen. Diese Überprüfungen beziehen sich sowohl auf Visuminhaberinnen und Visuminhaber als auch auf Personen mit einem Aufenthaltstitel.

Wenn ein Gesuchsdatensatz für ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt erstellt wird, prüft das C-VIS, ob das mit dem betreffenden Gesuch verbundene Reisedokument gemäss dem Beschluss Nr. 1105/2011/EU⁹ anerkannt ist. Dazu führt das System eine automatische Suche in der in Artikel 5a der EU-VIS-Verordnung genannten Liste der anerkannten Reisedokumente durch und zeigt das Ergebnis an. Ergibt die Suche, dass das Reisedokument von einem oder mehreren Staaten nicht anerkannt wird, so findet Artikel 25 Absatz 3 des Visakodex Anwendung.

⁹ Beschluss Nr. 1105/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Liste der visierfähigen Reisedokumente, die den Inhaber zum Überschreiten der Außengrenzen berechtigen, und über die Schaffung eines Verfahrens zur Aufstellung dieser Liste, ABl. L 287 vom 4.11.2011, S. 9.

Für die Zwecke der in Artikel 21 des Visakodex vorgesehenen Prüfungen führt das C-VIS eine Abfrage unter Verwendung des ESP durch, um die einschlägigen Daten mit den Daten in den Dossiers, Datensätzen oder Ausschreibungen abzugleichen, die in den folgenden Systemen erfasst sind: SIS, EES, ETIAS (einschliesslich ETIAS-Überwachungsliste), Eurodac, Europäisches Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN), SLTD und TDAWN.

Eine ähnliche Abfrage erfolgt im Rahmen der Verfahren zur Erteilung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt oder Aufenthaltstiteln zur Bestimmung, ob die betreffende Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit darstellen könnte nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex). Eine Abfrage erfolgt in den Datenbanken C-VIS, EES, ETIAS, ECRIS-TCN, SLTD, TDAWN und Europol (Art. 22b Abs. 2 der EU-VIS-Verordnung).

Die Schweiz beteiligt sich nicht an der Zusammenarbeit mit ECRIS TCN und nur in begrenztem Umfang an Europol.

Art. 22b

Ein neuer Artikel 22b befasst sich mit der nationalen VIS-Stelle und deren Aufgaben nach Artikel 109^e_{bis} nAIG. Die praktische Umsetzung der Verordnungen ist in Vorbereitung. Offenbar sind, anders als in der Botschaft des Bundesrates dargelegt (BBl 2022 1421, S. 73 ff.), die Aufgaben der VIS-Stelle die gleichen, unabhängig davon, ob es sich um einen Visumantrag für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt oder ein Gesuch um Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung handelt.

Eine *manuelle Verifizierung* durch die nationale VIS-Stelle hat innerhalb von zwei Tagen zu erfolgen, nachdem das System den Treffer gemeldet hat. Folgende Treffer können sich ergeben (Abs. 1, vgl. Art. 9d und 22b Abs. 9 und 13 der EU-VIS-Verordnung):

- die gesuchstellende Person ist zum Zweck der Übergabehaft auf der Grundlage eines Europäischen Haftbefehls oder zum Zweck der Auslieferungshaft ausgeschrieben;
- die gesuchstellende Person ist als vermisste oder schutzbedürftige Person, die am Reisen gehindert werden muss, ausgeschrieben;
- die gesuchstellende Person wird im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gesucht und zu diesem Zweck ausgeschrieben;
- die gesuchstellende Person oder das Reisedokument ist zum Zweck verdeckter Kontrollen, Ermittlungsanfragen oder gezielter Kontrollen ausgeschrieben;
- das für das Gesuch verwendete Reisedokument entspricht einem Reisedokument, das in einem Dossier des TDAWN registriert ist.

Die Fälle von Treffern in den Datenbanken ECRIS-TCN und Europol betreffen zurzeit nicht die Schweiz, sie werden aber allenfalls an die nationale VIS-Stelle weitergeleitet.

Die übrigen Treffer im EES oder ETIAS werden, wie die SIS-Ausschreibungen im Migrationsbereich, durch die für das Dossier zuständigen Behörden überprüft. Bei Übereinstimmungen mit der ETIAS-Überwachungsliste ist die nationale ETIAS-Stelle zuständig. Dies gilt auch in Bezug auf die ETIAS-Überwachungsliste. Es wird auf die Auswirkungen dieser Vorlage auf die künftige ETIAS-Verordnung verwiesen.

Ausserdem muss die nationale VIS-Stelle in gewissen Fällen (Abs. 2) eine *Sicherheitsüberprüfung* vornehmen um zu bestimmen, ob die betreffende Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt (Art. 9g Abs. 2 der EU-VIS-Verordnung). Die für das C-VIS benannte Behörde lässt der zentralen Visumbehörde des für das Visumgesuch zuständigen Mitgliedstaats eine mit Gründen versehene Stellungnahme zukommen. Hier geht es um Fälle, in denen die gesuchte Person im SIS zur Festnahme oder Auslieferung ausgeschrieben ist oder in denen das Reisedokument der Person im TDAWN registriert ist (Art. 9g und 22b Abs. 16 EU-VIS-Verordnung). Die nationale VIS-Stelle übermittelt der Behörde ihre Empfehlungen innerhalb von sieben Tagen nach Eingang der Meldung des C-VIS. Dies bedeutet, dass in bestimmten Fällen ein Verfahren für bestimmte Zeit ausgesetzt werden muss.

Die mit Gründen versehenen Stellungnahmen der nationalen VIS-Stelle wie auch der nationalen ETIAS-Stelle müssen in den Gesuchsdatensätzen gespeichert werden. Sie sind nur für die zentralen Visumbehörden oder die für die Regelung des Aufenthalts zuständigen Behörden einsehbar (vgl. Anhänge 2a, 2b und 3).

Art. 22c Einschränkung des Zugriffsrechts

Der Bundesrat ist befugt, die Einschränkungen der Informationspflicht in Bezug auf Stellungnahmen der nationalen VIS-Stelle oder der nationalen ETIAS-Stelle betreffend die innere Sicherheit zu regeln (Art. 109e Bst. k nAIG). Die Einschätzungen der nationalen VIS-Stelle werden den gesuchstellenden Personen nicht oder nur teilweise mitgeteilt. Die mit Gründen versehene Stellungnahme wird im Gesuchsdatensatz so erfasst, dass sie nur den für das C-VIS benannten Behörden nach Artikel 9d und den zentralen Visumbehörden zugänglich ist. Übermittelt die nationale VIS-Stelle innerhalb der gesetzten Frist keine solche Stellungnahme, so ist davon auszugehen, dass keine Gründe für Einwände gegen die Visumerteilung vorliegen (Art. 9g Abs. 6 und 7 der EU-VIS-Verordnung, Art. 1 Ziff. 11 der Verordnung [EU] 2021/1134). Die Stellungnahmen sind nur für die zentralen Migrationsbehörden einsehbar. Diese Analyse wird jedoch berücksichtigt und ist allenfalls im endgültigen Entscheid der Behörde aufgeführt.

Von einer Information der betreffenden Person kann daher nach Massgabe der nationalen Rechtsvorschriften ganz oder teilweise abgesehen werden, soweit dies eine erforderliche und dem Zweck angemessene Massnahme darstellt, damit behördliche oder gerichtliche Untersuchungen, Ermittlungen oder Verfahren nicht behindert und die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung nicht beeinträchtigt werden sowie zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, der nationalen Sicherheit sowie der Rechte und Freiheiten anderer (Abs. 1, vgl. Art. 38 Abs. 7 der EU-VIS-Verordnung, Art. 1 Ziff. 42 der Verordnung [EU] 2021/1134).

Eine Information geht ausserdem auch an die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller, wenn zwischen zwei Schengen-Informationssystemen weisse oder rote Verknüpfungen bestehen. Die gesuchstellende Person wird in diesem Fall über die Treffer informiert und kann entsprechend reagieren.

Im Rahmen des Auskunftsrechts erhält die Person eine klare Information des SEM oder der kantonalen Behörde in Bezug auf die Stellungnahmen und den Umstand, dass sie nur teilweise oder gar nicht mitgeteilt werden (Abs. 2). In Bezug auf die Rechtmässigkeit der Einschränkung dieses Auskunftsrechts kann sie sich allenfalls an den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) wenden (Abs. 3). Dieser Zugang zur Behörde ist in Artikel 38 Absatz 7 der revidierten EU-VIS-Verordnung geregelt.

Die Verweigerung eines Visums oder einer Bewilligung wird gegenüber der gesuchstellenden Person begründet. Diese Bestimmung muss in der künftigen ETIAS-Verordnung enthalten sein.

Art. 22d Information des SIRENE-Büros

Ist eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller im SIS zur Rückkehr ausgeschrieben, informiert die für das Verfahren zuständige Behörde oder die VIS-Stelle das SIRENE-Büro von fedpol. Das Gleiche gilt bei Ausschreibungen in gewissen polizeilichen Bereichen, beispielsweise im Hinblick auf die Teilnahme an einem Gerichtsverfahren oder zwecks Auslieferung (Art. 9f der EU-VIS-Verordnung, Art. 1 Ziff. 11 der Verordnung [EU] 2021/1134).

Ergibt die automatische Abfrage der anderen europäischen Datenbanken einen Treffer, ist nach der manuellen Verifizierung der Übereinstimmungen das SIRENE-Büro von fedpol zu informieren, wenn die gesuchstellende Person im SIS zur Rückkehr ausgeschrieben ist. Die für die Erteilung von Visa oder Aufenthaltsbewilligungen zuständige Behörde muss daher mit fedpol Kontakt aufnehmen. Im Rahmen einer Konsultation nach der Verordnung (EU) 2018/1860¹⁰ (SIS Rückkehr) soll bestimmt werden, ob der betreffenden Person trotz der bestehenden Ausschreibung zur Rückkehr ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt oder ein Aufenthaltstitel erteilt werden kann.

In bestimmten Fällen nimmt die nationale VIS-Stelle die nötigen Verifizierungen vor. Bei Bestätigung des Treffers ist das SIRENE-Büro von fedpol über folgende Übereinstimmungen zu informieren:

- die gesuchstellende Person ist zum Zweck der Übergabehaft auf der Grundlage eines Europäischen Haftbefehls oder zum Zweck der Auslieferungshaft ausgeschrieben;
- die gesuchstellende Person ist als vermisste oder schutzbedürftige Person, die am Reisen gehindert werden muss, ausgeschrieben;
- die gesuchstellende Person wird im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Gerichtsverfahren gesucht und zu diesem Zweck ausgeschrieben;
- die gesuchstellende Person oder das Reisedokument ist zum Zweck verdeckter Kontrollen, Ermittlungsanfragen oder gezielter Kontrollen ausgeschrieben.

¹⁰ Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Fassung gemäss ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.

In diesen Fällen bestimmt das SIRENE-Büro von fedpol die zu treffende Massnahme. Es kontaktiert dafür den ausschreibenden Staat und wendet die Verordnung (EU) 2018/1862¹¹ an. Die Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung, SR 362.0) regelt, welche Zugriffe den Migrationsbehörden bei Treffern gewährt werden. Diese Zugriffe werden bei Bedarf ergänzt. Ausserdem regelt die N-SIS-Verordnung die Verfahren zur Konsultation und zum Informationsaustausch bei Ausschreibungen durch das SIRENE-Büro oder die Schweizer Behörde.

3a. Kapitel Verwendung von Daten des C-VIS für Ausschreibungen im Schengener Informationssystem (SIS)

Ein neues Kapitel 3a befasst sich mit der Verwendung von Daten des C-VIS zur Ausschreibung vermisster oder schutzbedürftiger Personen, die nach Artikel 32 der SIS-Verordnung 2018/1862 am Reisen gehindert werden müssen, im SIS. Hier wird ein Artikel 22e eingeführt.

Nach Artikel 22o der EU-VIS-Verordnung können die Daten des C-VIS verwendet werden, wenn die betroffene Person diese nicht selber beibringen kann oder wenn dies das Verfahren vereinfacht. In diesem Fall kann die für die Ausschreibung zuständige Kantons- oder Bundesbehörde sich an die EAZ fedpol wenden. Dieser Entscheid kann zum Schutz einer minderjährigen Person erlassen worden sein, weil das Risiko einer Entführung besteht. Es kann sich auch um Kinder handeln, die am Reisen gehindert werden müssen, weil ein konkretes und offensichtliches Risiko besteht, dass sie aus dem Land gebracht und Opfer von Menschenhandel, Zwangsheirat, weiblicher Genitalverstümmelung oder sonstiger Formen geschlechtsspezifischer Gewalt werden, dass sie Opfer terroristischer Straftaten oder darin verwickelt werden oder dass sie in bewaffnete Gruppen eingezogen oder rekrutiert werden oder zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten gezwungen werden. Ebenso *erwachsene Personen*, die am Reisen gehindert werden müssen, weil ein konkretes und offensichtliches Risiko besteht, dass sie aus ihrem Land oder aus dem Schengen-Raum gebracht werden und Opfer von Menschenhandel oder geschlechtsspezifischer Gewalt werden. In diesem Fall müssen die schweizerischen Verwaltungs- oder Gerichtsbehörden einen Entscheid erlassen haben, der auch eine Ausschreibung im SIS vorsieht.

Bei vermissten Personen ist kein behördlicher Entscheid erforderlich. Die EAZ fedpol übermittelt die Daten von vermissten oder schutzbedürftigen Personen auf gesichertem Weg an die antragstellende Behörde, die die betroffene Person im SIS ausschreibt, um sie am Reisen zu hindern. Behörden, die eine Ausschreibung feststellen und Informationen dazu wünschen, können sich an das SEM wenden. Auf schriftliches Ersuchen übermittelt das SEM die im Einzelfall benötigten Daten.

¹¹ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, Fassung gemäss ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56.

Art. 26a Speicherung der Daten im C-VIS

Aufgrund der neuen Informationen im System betreffend Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel (Art. 23 der EU-VIS-Verordnung, Art. 1 Ziff. 27 der Verordnung [EU] 2021/1134) ist ein neuer Artikel zur Speicherung der Daten im C-VIS vorzusehen. Ausserdem werden die Fingerabdrücke und das Gesichtsbild von Kindern unter zwölf Jahren automatisch gelöscht, sobald das Visum (für einen kurz- oder längerfristigen Aufenthalt) oder der Aufenthaltstitel abgelaufen ist. Die Daten von Kindern unter zwölf Jahren, die ein Visum für einen *kurzfristigen Aufenthalt* besitzen, werden gelöscht, wenn sie den Schengen-Raum verlassen haben. In solchen Fällen erfolgt die Löschung automatisch. Diese Bestimmungen sind auch insofern wichtig, als sie sich auch auf die Daten des CIR auswirken werden, sobald die Interoperabilität umgesetzt wird.

Art. 27 Abs. 1 und 2

Der bestehende Artikel 27 Absätze 1 und 2 betreffend die vorzeitige Löschung von Daten im C-VIS ist anzupassen (Art. 24 der EU-VIS-Verordnung, Art. 1 Ziff. 29 der Verordnung [EU] 2021/1134). Neu löscht das SEM die Gesuchsdatensätze von Inhaberinnen und Inhabern eines Visums oder Aufenthaltstitels, wenn diese die Schweizer Staatsangehörigkeit erworben haben. Das SEM informiert zudem die zuständigen ausländischen Behörden, welche die Daten erfasst haben, damit die Löschung vorgenommen wird. Die Löschung der Visumgesuche erfolgt über ORBIS. Das SEM ist neu auch über Einbürgerungen zu informieren, damit die Daten der Inhaberinnen und Inhaber von Aufenthaltstiteln gelöscht werden können. Es kann somit die Löschung der entsprechenden Daten im C-VIS sicherstellen.

29a Protokollierung

Die Datenverarbeitungen, die bei Zugriffen auf das System zu Sicherheitszwecken mit verschiedenen Angaben zu den Dossiers – namentlich Angaben zur Person, welche die Abfrage vorgenommen hat, und zur Person, welche die Daten an die benannte Behörde weitergeleitet hat – erfolgen, müssen gespeichert werden (Art. 22s Abs. 2 der EU-VIS-Verordnung, Art. 1 Ziff. 26 der Verordnung [EU] 2021/1134). Mit diesem neuen Artikel wird die Speicherung transparenter gewährleistet. Die Aufbewahrungsdauer ist ein Jahr länger als die übliche Aufbewahrungsfrist nach Artikel 23 der EU-VIS-Verordnung (vgl. Art. 22s Abs. 4 der EU-VIS-Verordnung).

Zudem führt fedpol Protokolle über die Mitarbeitenden, die zur Eingabe oder zum Abruf von Daten des C-VIS ermächtigt sind. Die Protokolle werden während sechs Jahren aufbewahrt, sofern sie nicht im Rahmen eines aufsichtsrechtlichen Verfahrens verwendet worden sind. Die Modalitäten sind in Artikel 22s Absatz 4 der EU-VIS-Verordnung, geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1134, geregelt.

Art. 30 Überschrift und Abs. 2

Die Überschrift dieses Artikels wird allgemeiner formuliert, sodass sie alle Situationen umfasst, die unter Artikel 109^{equater} nAIG fallen. Die Daten des C-VIS dürfen weder Drittstaaten noch internationalen Organisationen bekanntgegeben werden. Dieser Artikel legt in Absatz 2 fest, welche Daten in bestimmten Ausnahmefällen Drittstaaten bekanntgegeben werden dürfen. Absatz 2 wird angepasst aufgrund der neuen

Daten im System, die gemäss der EU-VIS-Verordnung übermittelt werden dürfen, sofern einige strenge Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 31 Abs. 2 der EU-VIS-Verordnung, Art. 1 Ziff. 35 der Verordnung [EU] 2021/1134). Dazu gehören auch Daten zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und zu Inhaberinnen und Inhabern von Aufenthaltstiteln (Art. 31 Abs. 2 Bst. d–i und k der EU-VIS-Verordnung). Es dürfen nur die im System vorhandenen Daten bekanntgegeben werden. Eine Umsetzung von Artikel 31 Absatz 3 der VIS-Verordnung in Ausführungsverordnungen ist nicht vorgesehen, da diese Bestimmung direkt anwendbar ist und Gesetzeskraft hat. Ausserdem kennt das Asylgesetz bereits eine ähnliche Regelung der Datenbekanntgabe (Art. 97 Abs. 1 und 98 AsylG).

Art. 30a Bekanntgabe von Daten an Dritte durch die EAZ fedpol

Absatz 1 bestimmt, dass die zu Sicherheitszwecken eingelieferten Daten weder an Drittstaaten noch an internationale Organisationen oder private Einrichtungen übermittelt werden dürfen. Bestimmte personenbezogene Daten des C-VIS dürfen Drittstaaten im Einzelfall bekanntgegeben werden, um eine unmittelbare Gefahr eines Terroranschlags oder einer anderen schweren Straftat abzuwenden, wenn die Bedingungen nach Artikel 31 Absatz 5 der EU-VIS-Verordnung erfüllt sind (Art. 1 Ziff. 35 der Verordnung [EU] 2021/1134). Dieser neue Artikel legt in Absatz 2 fest, welche Daten bekanntgegeben werden dürfen. Absatz 3 hält klar fest, dass die üblichen Bedingungen für den Erhalt der Daten durch eine benannte Behörde gemäss den Artikeln 19–21 gelten. Eine wesentliche Voraussetzung ist, dass bei der EAZ fedpol ein schriftliches und begründetes Gesuch eingereicht wird. Die EAZ fedpol übermittelt Daten des C-VIS nur dann an die Strafverfolgungs- oder Polizeibehörden eines Drittstaats, wenn die betroffene Person dadurch nicht gefährdet wird (Abs. 4). Fedpol kontaktiert falls nötig das SEM, um die Migrationsgeschichte der betroffenen Person und allenfalls das Bestehen der Flüchtlingseigenschaft in Erfahrung zu bringen (Abs. 5). Falls die Voraussetzungen für die Datenbekanntgabe erfüllt sind und diese daher möglich ist, informiert fedpol alle Schengen-Staaten, deren Daten zu Visa oder Aufenthaltstiteln betroffen sind, damit sie die Datenbekanntgabe an den betreffenden Drittstaat bestätigen (Abs. 6).

Art. 30b Protokoll über die Datenbekanntgaben

Die Bekanntgaben der Daten des C-VIS durch das SEM nach Artikel 109^{equater} Absatz 3 oder durch die EAZ fedpol nach Artikel 109^{equater} Absatz 4 nAIG werden zu statistischen Zwecken protokolliert und dem EDÖB zur Verfügung gehalten. Artikel 22s der revidierten EU-VIS-Verordnung regelt das Führen von Protokollen zu Anträgen auf Abfrage von Daten des C-VIS zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer Straftaten oder sonstiger schwerer Straftaten. Die Schengen-Staaten müssen diese Protokolle ebenfalls vorsehen. Analog zur Protokollierung nach Artikel 22s werden die Informationen zur Datenbekanntgabe während sechs Jahren nach der Bekanntgabe an den Drittstaat aufbewahrt.

Mit den Artikeln 30, 30a und 30b VISV werden die Bedingungen der Bekanntgabe von Daten des C-VIS präzisiert und somit die Grundrechte der im System erfassten Personen bestmöglich gewährleistet. Damit wird den bei den parlamentarischen Arbeiten geäusserten Bemerkungen betreffend die Datenbekanntgabe an Drittstaaten insbesondere durch die Polizeibehörden Rechnung getragen und die diesbezügliche Rolle des SEM wird genauer erläutert.

Art. 31 Abs. 4

Das Recht auf Berichtigung der Daten besteht bereits heute. Die neue Verordnung sieht für die Meldung bestimmter Änderungen der Daten des Systems an andere Schengen-Staaten eine kürzere Frist vor. Künftig muss das SEM mit dem Staat, der die Daten erfasst hat, innert sieben Tagen, und nicht mehr innert 14 Tagen, Kontakt aufnehmen. Die übrigen Fristen entsprechen den in der Datenschutzverordnung (Art. 18 DSV, SR 235.11) vorgesehenen Fristen. Die aktuellen, für die gesuchstellenden Personen grosszügigeren Fristen werden unverändert beibehalten.

Anhang 2

Anhang 2 betreffend die Zugangsberechtigungen beim ORBIS wird in Bezug auf die Daten zu Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt leicht geändert. Die Übernahme der neuen EU-Verordnungen bedingt einige sprachliche Anpassungen. Ausserdem wird die Kategorie III betreffend die Nichtfortführung der Prüfung des Gesuchs aufgehoben. In diesen Fällen werden die allenfalls erfassten Daten nicht mehr ergänzt. Zudem soll neu im System angegeben werden, ob die betreffende Person ein Familienmitglied mit europäischer oder schweizerischer Staatsangehörigkeit hat. Diese Information wird auch im Zentralsystem zu finden sein. Die Daten betreffend Visa für einen längerfristigen Aufenthalt sind neu in Anhang 2a aufgeführt.

Anhang 2a

Anhang 2a nennt neu die an das C-VIS und an den CIR zu übermittelnden Daten des ORBIS zu Visa für einen längerfristigen Aufenthalt. Diese Daten werden vorgängig im ORBIS erfasst. Ähnliche Daten in Bezug auf Aufenthaltstitel sind im ZEMIS zu erfassen und an das C-VIS zu übermitteln.

Anhang 3

Anhang 3, der die verschiedenen Zugriffsrechte auf das C-VIS festlegt, wird geändert und berücksichtigt neu die Datenkategorien betreffend Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln. Diese unterscheiden sich von den Datenkategorien betreffend Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt. Es werden weitere Daten aufgeführt, namentlich der Scan der Personaldatenseite des Reisedokuments der Antragstellerinnen und Antragsteller.

Die Zugriffsrechte der Behörden werden ergänzt. Neu werden die Behörden genannt, die Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltsbewilligungen erteilen. Dies gilt für die Bezeichnungen MIGRA und SEM II. Die zuständigen Behörden für die Ausstellung von Legitimationskarten des EDA werden schon genannt. Für die benannten Behörden ist ausserdem ein neuer Direktzugriff in Zusammenhang mit Artikel 22a VISV vorgesehen.

4.2 Änderungen der EESV

Neu muss die Behörde bei Visuminhaberinnen und Visuminhabern nicht mehr spezifische Informationen zur Visumvignette im EES erfassen, sondern nur noch das

Gesichtsbild, sofern dieses nicht bereits bei der Einreichung des Visumantrags direkt im C-VIS erfasst wird (Art. 16 Abs. 1 Bst. d EESV¹²).

Ebenso ist keine Aktualisierung des Gesichtsbilds im EES erforderlich, sofern die betreffende Person über ein Visum verfügt und ihr Gesichtsbild bei der Gesuchseinreichung direkt vor Ort aufgenommen worden ist (Art. 15 Abs. 1 EESV).

Einige Bestimmungen der EESV müssen jedoch aufgrund der Übernahme der vorliegenden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands geändert werden. Es handelt sich im Wesentlichen um neue Zugriffsrechte der Behörden, die für Visa und Bewilligungen in Zusammenhang mit dem Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen auf diese Datenbank zugreifen müssen.

Art. 1 Bst. a Fussnote

Die Fussnote zur Verordnung (EU) 2017/2226 ist aufgrund der vorliegenden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands zu aktualisieren.

Art. 4a Abfrage zur Erteilung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und von Aufenthaltstiteln

Artikel 4 der EESV regelt die Abfrage des EES zur Prüfung der Visumanträge für einen kurzfristigen Aufenthalt (Art. 24 Abs. 5 EESV). Für die Prüfung der Visumanträge für einen längerfristigen Aufenthalt und für die Verfahren zur Erteilung von Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen sind ähnliche Regelungen vorzusehen (Art. 4 Ziff. 8 der Verordnung [EU] 2021/1134). Die Abfrage des EES zur Prüfung von Visumanträgen für einen längerfristigen Aufenthalt und von Gesuchen um Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sowie im Rahmen der Verifizierung von Übereinstimmungen des C-VIS mit dem EES erfolgt direkt entweder durch ORBIS oder ZEMIS. Diese Bestimmung begründet die gesetzliche Grundlage für diese Schnittstelle, die an sich nur ein Kommunikationsmittel ist. Das in Artikel 4 Absatz 1 vorgesehene Verfahren zur Abfrage des Systems findet hier ebenfalls Anwendung. Bei einem Treffer kann das gesamte Dossier abgefragt werden nach Anhang 2, der die zur Abfrage berechtigten Einheiten nennt. Es wurde die gleiche Formulierung gewählt wie bei den übrigen Bestimmungen der EESV. Die Zugriffe auf das EES sind ausserdem in Artikel 103c AIG vorgesehen. Dieser Artikel wird zu gegebener Zeit ergänzt durch einige Zugriffe in Zusammenhang mit der Übernahme der vorliegenden Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands.

Art. 4b Abfrage zur Ausstellung von Legitimationskarten des EDA

Bei einem Treffer legt Anhang 2 fest, welche Daten das EDA (Protokoll und Schweizer Mission) abfragen kann. Es handelt sich nicht um die gleichen Daten, wie sie die kantonale Behörde abfragen kann, die ebenfalls einen Bearbeitungszugriff auf das EES hat. Legitimationskarten werden in einem besonderen Kontext ausgestellt. Der Zugriff

¹² Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20.

auf die Daten des Systems ist in einem angemessenen Verhältnis zu den Aufgaben des Protokolls und der Mission der Schweiz zu gewähren (Art. 24 Abs. 5 EESV).

Art. 5 Abs. 2 und 5

Artikel 5, der sich mit den Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen oder im Hoheitsgebiet der Schweiz befasst, ist geringfügig zu ändern (Art. 23 EESV, Art. 4 Ziff. 7 der Verordnung [EU] 2021/1134). Absatz 2 legt fest, welche Verifizierungen der Identität der Person anhand welcher Daten erfolgen. Dieses Verfahren wurde leicht geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1134.

Die Behörden, die solche Kontrollen durchführen, können nicht nur das EES abfragen, sondern auch direkt das C-VIS. Dabei erfolgt die Abfrage über das ESP, insbesondere wenn Angaben zur betreffenden Person im System gespeichert sind. Ein neuer Absatz 5 verweist allgemein auf die Zugriffe der Grenzkontrollbehörden und im Hoheitsgebiet der Schweiz auf das C-VIS, die in der VISV geregelt sind (Art. 23 Abs. 2 Bst. b Punkt ii EESV). Diesbezüglich hält die EES-Verordnung Folgendes fest: *«Für die Verifizierung der Fingerabdrücke oder des direkt vor Ort aufgenommenen Gesichtsbilds anhand des VIS bei Visuminhabern können die Grenzbehörden die Suche im VIS, wie in Artikel 18 Absatz 6 der Verordnung Nr. 767/2008 vorgesehen, direkt aus dem EES durchführen.»*

Somit ist die Kontrolle der biometrischen Daten an der Grenze gewährleistet und die Identität der in den Schengen-Raum einreisenden Personen bekannt. In der Regel muss jede Person, die in den Schengen-Raum einreist, anhand ihrer biometrischen Daten identifiziert werden. Davon ausgenommen sind Personen, die unter das GSG fallen, sowie Inhaberinnen und Inhaber eines nicht biometrischen Visums für einen längerfristigen Aufenthalt.

Art. 5a Abfrage durch sorgfaltspflichtige Beförderungsunternehmer

Die Abfrage des EES zur Prüfung der Gültigkeit von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für die einmalige Einreise oder für Mehrfacheinreisen zu rechtmässigen Zwecken erfolgt direkt über den schreibgeschützten Zugang für Beförderungsunternehmer. Dabei werden die in der maschinenlesbaren Zone des Reisedokuments gespeicherten Daten und der Einreisestaat eingegeben. Die Beförderungsunternehmer stellen die Daten gemäss Artikel 16 Absatz 1 Buchstaben a–c der vorliegenden Verordnung bereit. Dazu gehören der/die Nachname(n) (Familienname[n]), der/die Vorname(n), das Geburtsdatum, die Staatsangehörigkeit(en), das Geschlecht, die Art und Nummer des Reisedokuments oder der Reisedokumente, der aus drei Buchstaben bestehende Code des Staats, der das Reisedokument oder die Reisedokumente ausgestellt hat, sowie das Datum des Ablaufs der Gültigkeitsdauer des Reisedokuments oder der Reisedokumente.

Der Web-Dienst des EES übermittelt den Beförderungsunternehmern eine sehr kurz gefasste Antwort. Es wird nur angegeben, ob die Visa gesetzeskonform verwendet werden (Art. 13 Abs. 3 EESV, Art. 4 Ziff. 3 der Verordnung [EU] 2021/1134). Streng genommen gibt es keinen Zugriff auf das System und seine Daten, weshalb Beförderungsunternehmer im Anhang zu den Zugriffsrechten nirgends erwähnt werden. Kann ein Beförderungsunternehmer, welcher der Sorgfaltspflicht nach den Artikeln 92–95 AIG unterliegt, einen Drittstaatsangehörigen nicht befördern, kommt dies nicht einer Einreiseverweigerung gleich. Die betroffene Person muss die

Situation mit dem Schengen-Staat, der das Dokument ausgestellt hat, klären und beispielsweise eine Verlängerung des Visums verlangen. Dies entspricht der für die Systeme ETIAS und C-VIS vorgesehenen Regelung.

Art. 14a Bekanntgabe von Daten an Dritte

Das SEM darf an einen Staat, der durch keines der Schengen-Assoziierungsabkommen gebunden ist, oder an eine internationale Organisation, die in Anhang I der Verordnung (EU) 2017/2226¹³ aufgeführt ist, bestimmte Daten übermitteln, wenn dies zum Nachweis der Identität einer oder eines Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Rückkehr notwendig ist und die Bedingungen nach Artikel 41 der Verordnung (EU) 2017/2226 erfüllt sind. Die Daten, die in bestimmten Fällen einzig zum Zweck der Identifikation bekanntgegeben werden dürfen, sind hier aufzulisten. Die Möglichkeit, Daten des EES an Drittstaaten oder internationale Organisationen zu übermitteln, um terroristische oder sonstige schwere Straftaten gemäss den Anhängen 1a und 1b der N-SIS-Verordnung zu verhindern, ist in Artikel 14b vorgesehen.

Art. 14b Bekanntgabe von Daten an Dritte durch die EAZ fedpol

Die Möglichkeit, Daten nach Artikel 41 Absatz 6 der EESV bekanntzugeben, wurde im AIG nicht umgesetzt. Aus Gründen der Transparenz in Bezug auf die Regelung der Systeme C-VIS und ETIAS wird eine ähnliche Bestimmung in der EESV vorgeschlagen. Dieser Artikel regelt die Datenbekanntgaben an einen Drittstaat, die nicht mit dem Verfahren gemäss den Artikeln 10–12 EESV in Verbindung stehen und die es der EAZ fedpol ermöglichen, Daten an die benannten nationalen Behörden zu übermitteln. Grundsätzlich müssen alle Anträge aus dem Ausland über die EAZ fedpol laufen. Diese entscheidet dann endgültig über die Möglichkeit einer entsprechenden Datenbekanntgabe. Der Grundsatz des Verbots der Bekanntgabe von Daten, die zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten eingeliefert werden, ist in Absatz 1 festgehalten. Für die Einzelheiten der Bestimmung wird auf Artikel 30a VISV verwiesen, der einen ähnlichen Wortlaut aufweist.

Art. 20a Register der Datenbekanntgaben

Wie bei den Daten des C-VIS, ist die Archivierung der Datenbekanntgaben an Drittstaaten oder internationale Organisationen zu regeln. Jede Bekanntgabe von Daten des EES durch das SEM nach Artikel 103d AIG wird in ein Datenregister aufgenommen und dem EDÖB zur Verfügung gehalten.

Die EESV sieht in Artikel 41 Absatz 6 Buchstabe f diese Art der Archivierung vor für Daten, die bei einer terroristischen Bedrohung übermittelt werden. Das SEM schlägt jedoch vor, dass jede Datenübermittlung zu Kontroll- und Statistikzwecken in einem Datenregister festgehalten wird. Die Übermittlungen werden dokumentiert. Die

¹³ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, Fassung gemäss ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20.

Dokumentation wird der nach Artikel 41 Absatz 1 der Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680 eingesetzten Aufsichtsbehörde auf Anforderung zur Verfügung gestellt. Sie beinhaltet das Datum und den Zeitpunkt der Übermittlung, Informationen über die empfangende zuständige Behörde, die Begründung der Übermittlung und Angaben zu den übermittelten personenbezogenen Daten. Da es sich um ein Register in Form einer Word- oder Excel-Datei handelt, die in keinem Informationssystem vorgesehen ist, ist eine materielle Rechtsgrundlage wie die vorliegende Bestimmung angemessen.

Anhang 2

Anhang 2 der EESV muss neu alle Behörden, die über Abfragerechte verfügen, auflisten. Daher wird die Tabelle mit den für die Ausstellung von Legitimationskarten des EDA (LEGI) zuständigen Behörden ergänzt. Zudem sind als Migrationsbehörden diejenigen Behörden zu verstehen, die auch Visa für einen längerfristigen Aufenthalt sowie Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen ausstellen.

Anhang 2 wird künftig angeben, welche Daten im CIR enthalten sind. Diese Angaben werden jedoch erst bei der Umsetzung der Interoperabilität der EU-Informationssysteme wirksam. Die in dieser Vorlage erläuterten Änderungen dürften gemäss dem aktuellen europäischen Zeitplan zu einem späteren Zeitpunkt, im Laufe des Jahres 2026, in Kraft treten.

4.3. Änderungen der ZEMIS-Verordnung

Die ZEMIS-Verordnung ist dahingehend zu ändern, dass erwähnt wird, welche Daten bei der Erteilung einer Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung und somit eines Aufenthaltstitels an das C-VIS übermittelt werden. Die Zuständigkeit des Bundesrats ergibt sich aus dem neuen Artikel 15a BGIAA. Im Vordergrund stehen einheitliche Prozesse. Zudem gilt es, unnötige oder wiederholte Erfassungen biometrischer Daten zu vermeiden.

Ein neuer Artikel 15b bestimmt, welche Daten bei der Einreichung eines Gesuchs um Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung erfasst und an das C-VIS übermittelt werden. Die Fingerabdrücke und das Gesichtsbild werden spätestens bei der Erteilung des Aufenthaltstitels an das C-VIS übermittelt, wenn diese biometrischen Daten erfasst werden.

Diese Personen werden ausserdem in bestimmten Fällen bereits zuvor ein Visum C erhalten haben, für das die biometrischen Daten auf jeden Fall erfasst werden. Zudem wurden in gewissen Fällen, in denen ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt erteilt wurde, die biometrischen Daten ebenfalls an das System übermittelt. Kurz nach der Genehmigung des Antrags, bei Ausstellung des biometrischen Dokuments, werden zusätzliche biometrische Daten an das C-VIS geliefert.

Wird die Bewilligung verweigert, muss die betroffene Person die Schweiz verlassen und die kantonale Behörde erlässt einen Wegweisungsentscheid nach Artikel 64 Absatz 1 AIG. Dieser Entscheid wird im SIS eingetragen, falls er Drittstaatsangehörige betrifft. Die biometrischen Daten der betroffenen Person können dann erfasst werden im Hinblick auf die Ausschreibung zur Rückkehr im SIS (Art. 68a AIG).

Art. 15b Übermittlung von Daten an das C-VIS

Die ZEMIS-Verordnung muss festlegen, welche massgebenden Daten von Personen, die um eine Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung ersuchen, an das C-VIS zu übermitteln sind. Die Artikel 22a, 22c und 22e der EU-VIS-Verordnung sind anwendbar (Art. 1 Ziff. 26 der Verordnung [EU] 2021/1134). Diese Daten gelangen direkt vom ZEMIS in das C-VIS (Abs. 1 und 2). Es ist zu unterstreichen, dass ein Grossteil der Personen, die ein Bewilligungsgesuch einreichen, bereits ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt erhalten haben und dass zahlreiche Daten daher bereits im C-VIS enthalten sind. Insbesondere soll ein Scan der Personaldatenseite des Reisepasses übermittelt werden, sofern diese noch nicht im C-VIS vorhanden ist; falls bereits vorhanden, wird sie nur erfasst, wenn die Seite aktualisiert werden muss (Abs. 1 Bst. f).

Die übermittelten Daten ermöglichen es, den mit dem Visum für einen längerfristigen Aufenthalt verknüpften Datensatz zu finden und die Daten in Zusammenhang mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels zu ergänzen. Bei einem positiven Ausgang des Verfahrens werden bei der Ausstellung eines Aufenthaltstitels die Fingerabdrücke aller zehn Finger, und nicht mehr nur von zwei Fingern, sowie das Gesichtsbild erfasst und dann an das C-VIS übermittelt (Abs. 3). Diese Daten werden von den Bewilligungsbehörden über ZEMIS an das C-VIS weitergeleitet. Das Verfahren zur Ausstellung der Aufenthaltstitel in der Schweiz bleibt unverändert.

Die kantonalen Behörden erhalten in bestimmten Fällen Informationen direkt von der nationalen VIS-Stelle des SEM.

Anhang

Der Anhang der ZEMIS-Verordnung ist ausserdem zu ergänzen mit zwei neuen Datenfeldern: Scan der Personaldatenseite des Reisedokuments und Art des Reisedokuments (Ziff. 2 Ausländerbereich, Bst. c). Hier wird auch die Rechtsvertretung oder der Sorgeberechtigte bei Minderjährigen im Feld erwähnt, das derzeit für den Namen der Eltern vorgesehen ist.

4.4 In der künftigen ETIAS-Verordnung vorzusehende Regelung

Artikel 108c nAIG regelt die Aufgaben der nationalen ETIAS-Stelle. Das Parlament hat diese Bestimmung in der Herbstsession 2020 bereits genehmigt. Der nationalen ETIAS-Stelle kommt eine neue Aufgabe zu, falls der automatische Abgleich mit der ETIAS-Überwachungsliste einen Treffer ergibt. Sie muss die Treffer verifizieren und den zuständigen Behörden eine Risikoeinschätzung abgeben, damit diese über die Einreise und den Aufenthalt entscheiden können. Bei Visumanträgen für einen kurzfristigen Aufenthalt ist das SEM als zentrale Visumbehörde zu informieren (Art. 9e Abs. 3 der EU-VIS-Verordnung, zuletzt geändert durch die Verordnung [EU] 2021/1134). Bei Visumanträgen für einen längerfristigen Aufenthalt oder bei Gesuchen um Aufenthaltsbewilligung sind je nach Fall die kantonalen Behörden, das SEM oder das EDA zu informieren (Art. 22b Abs. 14 der EU-VIS-Verordnung, zuletzt geändert durch die Verordnung [EU] 2021/1134). Bei falschen Treffern werden die Daten unverzüglich gelöscht.

Da die neue ETIAS-Verordnung noch im Entwurfsstadium ist, wird vorgeschlagen, nur die Elemente in Zusammenhang mit der Übernahme der Verordnung (EU) 2021/1134 zu nennen, die in dieser Verordnung aufgeführt sein müssen.

Diese Vorlage sieht im Fall einer Visumbefreiung für einen *längerfristigen Aufenthalt* für bestimmte Staatsangehörige vor, dass keine ETIAS-Reisegenehmigung verlangt wird, sofern die betreffende Person eine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz beantragt. Mit der Umsetzung der Verordnung (EU) 2021/1134 wird das C-VIS die Information über die *Eröffnung eines Verfahrens zur Erteilung eines Aufenthaltstitels* enthalten. Wie bereits erwähnt, sind im Rahmen dieses Verfahrens auch die Daten von nicht visumpflichtigen Personen im ZEMIS zu erfassen. Wenn diese Personen künftige Inhaberinnen oder Inhaber eines Aufenthaltstitels nach der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 sind, sollte die Pflicht, bei der Einreise in die Schweiz im Besitz einer ETIAS-Reisegenehmigung zu sein, für sie falls möglich nicht gelten. Erachtet das C-VIS die Erteilung einer Einreisebewilligung oder eine Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung durch den Kanton oder das SEM als Aufenthaltstitel, so sollten Staatsangehörige, die für einen längerfristigen Aufenthalt kein Visum benötigen, nicht zwingend im Besitz einer ETIAS-Reisegenehmigung sein müssen. Für Luftverkehrsunternehmen und Grenzkontrollbehörden sind somit nur die Informationen betreffend die Einreisebewilligung im C-VIS massgebend. Diese Vorgehensweise wurde jedoch noch nicht offiziell von der EU genehmigt. Das SEM steht in Kontakt mit den europäischen Institutionen um zu prüfen, ob ein solches Vorgehen möglich ist und inwieweit die geltenden europäischen Rechtsgrundlagen eine solche Lösung zulassen.

Vorgesehene Regelung

In der künftigen ETIAS-Verordnung sind zudem zwei neue Themenbereiche zu regeln:

- die neuen Aufgaben der nationalen ETIAS-Stelle im Rahmen des C-VIS und der Treffer, die sich bei den für Visa sowie Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligungen zuständigen Behörden ergeben, sowie die Zugriffe auf ETIAS-Daten;
- die Einschränkung der Informationspflicht gegenüber den betroffenen Personen in Bezug auf die Analysen der nationalen ETIAS-Stelle.

Zugriff auf ETIAS-Daten

Der neue Absatz 4b hält fest, dass sich der Zugang der Visumbehörden und der für die Entscheidung über einen Antrag auf ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel zuständigen Behörden zum ETIAS-Zentralsystem darauf beschränkt zu verifizieren, ob die gesuchstellende Person oder ihr Reisedokument mit einer erteilten, verweigerten, aufgehobenen oder annullierten Reisegenehmigung übereinstimmt. Dieser Zugriff, der im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist, wird in der schweizerischen ETIAS-Verordnung präzisiert (Art. 5 Ziff. 3 und 5 der Verordnung [EU] 2021/1134).

Rolle der nationalen ETIAS-Stelle

Die künftige ETIAS-Verordnung muss die Rolle der nationalen ETIAS-Stelle in Bezug auf die manuellen Verifizierungen anhand der nationalen ETIAS-Überwachungsliste nach einem automatischen Abgleich im C-VIS präzisieren. Bei einer Übereinstimmung mit der nationalen ETIAS-Überwachungsliste erfolgt eine automatische Meldung des C-VIS an die nationale ETIAS-Stelle (Art. 8 Abs. 2 der ETIAS-Verordnung, Art. 5 Ziff. 3 der Verordnung [EU] 2021/1134). Diese muss dann innerhalb von sieben Tagen die manuelle Verifizierung vornehmen und bestimmen, inwieweit die betreffende Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellt. Das SEM kann diesbezüglich die Stelle kontaktieren, die um eine Ausschreibung ersucht hat, das

heisst den NDB oder fedpol. Diese müssen die Fragen des SEM innerhalb von 24 Stunden beantworten. Die für das Dossier zuständigen Behörden – seien dies die kantonalen Migrationsbehörden, die Schweizer Vertretungen oder das Protokoll des EDA und die Schweizer Mission im Rahmen der Ausstellung von Legitimationskarten des EDA – werden über mögliche Risiken informiert. Die Behörden berücksichtigen diese Informationen bei der Prüfung der laufenden Verfahren.

Anhang und Zugriff auf Daten des zentralen Europäischen Reiseinformations- und Genehmigungssystems (C-ETIAS)

Der Datenkatalog des C-ETIAS muss die zugangsberechtigten Stellen und den Umfang der Zugangsberechtigungen erwähnen, der in einem Anhang festgelegt ist. Dieser Anhang muss klar bestimmen, welche Daten die Behörden, die Visa für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt sowie Aufenthaltstitel (einschliesslich Legitimationskarten des EDA) ausstellen, gestützt auf die Übernahme der vorliegenden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands künftig abfragen dürfen.

Die ETIAS-Verordnung muss regeln, wie bei einem Treffer die Abfrage des C-ETIAS zur Prüfung von Gesuchen um Erteilung eines Visums für einen kurzfristigen oder längerfristigen Aufenthalt, einer Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung oder einer Legitimationskarte des EDA erfolgt. Die Artikel 13 Absatz 4b und 49a der ETIAS-Verordnung (EU) 2018/1240¹⁴, geändert durch die Verordnung (EU) 2020/1134, werden damit umgesetzt (Art. 5 Ziff. 6).

Einschränkung des Auskunftsrechts zu Analysen der nationalen ETIAS-Stelle

Die Einschränkung des Auskunftsrechts in Zusammenhang mit der Überprüfung durch die nationale ETIAS-Stelle ist in einer besonderen Bestimmung zu regeln (Art. 38 Abs. 7 der EU-VIS-Verordnung, zuletzt geändert durch Verordnung [EU] 2021/1134). Sie kann entweder in die EU-VIS-Verordnung oder in die künftige ETIAS-Verordnung aufgenommen werden. Es gilt also die gleiche Regelung wie beim eingeschränkten Zugang zu den Stellungnahmen der nationalen VIS-Stelle (vgl. Art. 22c VISV). Zudem wird die mit Gründen versehene Stellungnahme im Gesuchsdatensatz gespeichert, sodass sie nur für die zentrale Visumbehörde des zuständigen Mitgliedstaats einsehbar ist (vgl. VISV).

Datenbekanntgabe an Drittstaaten, internationale Organisationen oder private Stellen

Die Bekanntgabe von ETIAS-Daten an Drittstaaten ist in gleichem Umfang möglich wie bei den Daten des C-VIS. Daher wird vorgeschlagen, die gleichen Grundsätze in die schweizerische ETIAS-Verordnung aufzunehmen, wie sie in der VISV für die Bekanntgabe von Daten gelten – sei dies in Zusammenhang mit der Identifikation einer rückkehrpflichtigen Person oder zur Verhütung einer terroristischen oder sonstigen schweren Straftat.

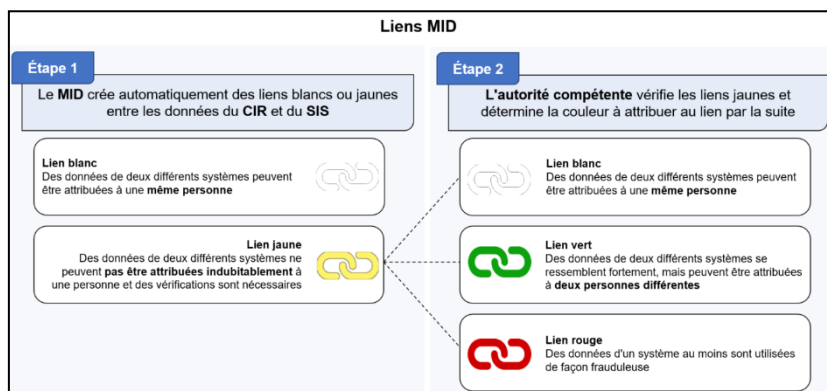
¹⁴ Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226, Fassung gemäss ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1152, ABl. L 249 vom 14.7.2021, S. 15.

4.5. In der künftigen IOP-Verordnung vorzusehende Regelung

Die Verordnung über die Interoperabilität zwischen den Schengen-Informationssystemen (IOP-Verordnung) wurde vom 17. Dezember 2021 bis zum 31. März 2022 in die Vernehmlassung¹⁵ gegeben und dürfte im Jahr 2025 in Kraft treten. Da zurzeit noch keine endgültige Fassung dieser Verordnung vorliegt, werden die nötigen Änderungen hier erläutert.

Die IOP-Verordnung muss bei den aktuellen Zugriffsrechten zum CIR die Behörden nennen, die Aufenthaltstitel (einschliesslich Legitimationskarten des EDA) ausstellen. Das SEM, das EDA (Protokoll und Schweizer Mission) und die kantonalen Migrationsbehörden sind neu zur Abfrage des CIR berechtigt, um Mehrfachidentitäten von Drittstaatsangehörigen aufzudecken. Diese Behörden können auch auf den MID zugreifen, um namentlich die gelben Verknüpfungen zu überprüfen und sie anschliessend in grüne oder rote Verknüpfungen umzuwandeln.¹⁶

Gelb sind jene Verknüpfungen, bei denen die Prüfung auf Mehrfachidentitäten Unklarheiten ergeben hat, die noch nicht manuell verifiziert worden sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die verknüpften Daten dieselben Identitätsdaten, aber unterschiedliche biometrische Daten enthalten oder wenn die Identitätsdaten unterschiedlich sind, die biometrischen Daten aber übereinstimmen. Letzteres ist beispielsweise bei einer Heirat mit Namenswechsel vorstellbar. Bei einer gelben Verknüpfung wird eine manuelle Verifizierung durch die jeweils zuständigen Behörden nötig.



Die Artikel und Anhänge zur IOP-Verordnung werden entsprechend verfasst oder geändert.

4.6 Änderung der Ordipro-Verordnung

Die Legitimationskarten des EDA, die nach dem Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatgesetz, GSG, SR 192.12) ausgestellt werden, sind Aufenthaltstitel, die zur Personenfreizügigkeit im Schengen-Raum berechtigen und in der Datenbank C-VIS registriert sein müssen (vgl. Art. 17 Abs. 3 der Gaststaatverordnung, V-GSG, SR 173192.121). Die massgebenden Informationen, die gestützt auf die EU-VIS-Verordnung, geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1134, bereitgestellt werden müssen, sind automatisch aus dem Informationssystem Ordipro

¹⁵ Vernehmlassung zur IOP-Verordnung https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2021/99/cons_1.

¹⁶ Botschaft über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnungen (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands), BBl 2020 7721.

an das C-VIS zu übermitteln. Daher ist in der Ordipro-Verordnung die automatische Übermittlung bestimmter in diesem System erfasster Daten an das C-VIS zu regeln in Anwendung der Artikel 22a, 22c und 22e der EU-VIS-Verordnung, geändert durch die Verordnung (EU) 2021/1134.

Aufgrund der Gaststaatspolitik und angesichts der Besonderheiten der Legitimationskarten des EDA sollten die Prozesse zur Bearbeitung von Gesuchen um Ausstellung einer solchen Karte soweit möglich weder durch die Eingaben in das C-VIS und die sich daraus ergebenden Abfragen noch durch mögliche Treffer in den verschiedenen europäischen Systemen verzögert werden. Das EDA (Protokoll und Schweizer Mission) muss die Kontrolle über die Fristen behalten und darf nicht wegen der Verpflichtungen, die sich für den Gaststaat ergeben, in seiner Arbeit behindert werden. Daher soll die nationale VIS-Stelle der Dringlichkeit dieser Gesuche Rechnung tragen und diese prioritär und möglichst rasch bearbeiten.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass die grosse Mehrheit der Drittstaatsangehörigen (vorbehältlich bilateraler Visumbefreiungsabkommen) für die Einreise in die Schweiz (Amtsantritt oder Familiennachzug) vorgängig ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt erhalten haben müssen. Dies bedingt, dass im Zeitpunkt der Ausstellung des Visums für einen längerfristigen Aufenthalt die erforderlichen Kontrollen durch die Schweizer Vertretungen erfolgt sind. Eine Legitimationskarte wird nur in sehr seltenen Fällen nach Ankunft der betreffenden Person verweigert. Das EDA hat die Möglichkeit, die Legitimationskarte zu annullieren oder von einer Ausstellung abzusehen (drei Tage ab der elektronischen Bestellung beim Lieferanten), wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht erfüllt sind (z. B. aus Gründen der inneren Sicherheit). Im multilateralen Bereich (Missionen, Vertretungen und ständige Delegationen in Genf sowie internationale Organisationen in der Schweiz) sind die begünstigten Personen nicht beim Bundesrat, sondern bei den internationalen Organisationen akkreditiert. Dies lässt dem Gaststaat aufgrund seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen keinen Spielraum, um den Personen, die in einer offiziellen Eigenschaft für einen institutionellen Begünstigten tätig sind, und den zu ihrer Begleitung berechtigten Personen die Ausstellung einer Legitimationskarte des EDA zu verweigern – es sei denn, es liegen Gründe der inneren Sicherheit vor.

Art. 8a

Daher wird ein neuer Artikel 8a vorgeschlagen, um die automatische Übermittlung bestimmter Ordipro-Daten an das C-VIS zu ermöglichen (BBI 2022 1421). Es ist zu unterstreichen, dass die Legitimationskarte des EDA kein biometrisches Dokument ist (keine Abnahme von Fingerabdrücken und Gesichtsbild in Ordipro). Die in Ordipro enthaltenen Daten umfassen jedoch bereits heute ein gescanntes Papierfoto. Der Scan der Personaldatenseite des Reisedokuments wird künftig in Ordipro erfasst und spätestens bei der Ausstellung der Legitimationskarte an das C-VIS übermittelt.

Gewisse Daten sind zwingend an das C-VIS zu übermitteln, damit die Interoperabilität sichergestellt ist. So ist vorgesehen, dass bei der Beantragung einer Legitimationskarte verschiedene Angaben zur gesuchstellenden Person und zum Reisedokument erfasst werden (Abs. 1). Der zweite Absatz sieht die Aktualisierung des mit der Legitimationskarte verbundenen Status vor. Dabei kann es sich um die Ausstellung des Dokuments oder dessen Annullierung (z. B. Gefährdung der öffentlichen Ordnung) handeln.

Anhang

Der Anhang der Verordnung ist ausserdem mit einem neuen Datenfeld zu ergänzen: Scan der Personaldatenseite des Reisedokuments.

4.7 Änderung der N-SIS-Verordnung

Die Verordnung (EU) 2018/1862¹⁷ regelt die Nutzung des Schengener Informationssystems SIS zum Zweck der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Weiter legt sie die Voraussetzungen für die Ausschreibung von Personen im SIS fest. Ausgeschrieben werden unter anderem Personen, die zur Verhaftung und zum Zweck der Auslieferung gesucht werden, die vermisst werden oder die verdeckt registriert, gezielt kontrolliert oder zu Ermittlungszwecken befragt werden sollen. Die Verordnung (EU) 2021/1133 ändert die Verordnung (EU) 2018/1862 (Art. 3 Ziff. 2). Dafür wurde im BPI (Art. 16 Abs. 5 Bst. f^{bis} BPI) eine neue Rechtsgrundlage geschaffen.

Die N-SIS-Verordnung ist im Wesentlichen dahingehend zu ändern, dass ein Zugriff der Behörden, die Legitimationskarten des EDA ausstellen, vorgesehen ist. Diese Verordnung regelt im Detail die Zugriffe auf das Schengener Informationssystem sowie auf Personen- und Sachausschreibungen. In Bezug auf Personenausschreibungen ist daran zu erinnern, dass seit dem 7. März 2023 die zuständigen Behörden im SIS auch Rückkehrentscheide nach der Verordnung (EU) 2018/1860¹⁸ ausschreiben, die in Zusammenhang mit der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger erlassen werden.

Art. 7 Abs. 1 Bst. g^{bis}

Artikel 7 Absatz 1 der N-SIS-Verordnung regelt die Zugriffsrechte der Kantons- und Bundesbehörden, damit diese ihre Aufgaben wahrnehmen können. Das EDA muss auf das N-SIS zugreifen können, um bei der Ausstellung von Legitimationskarten des EDA für begünstigte Personen nach dem GSG die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in der Schweiz zu überprüfen. Dafür ist in diesem Artikel ein neuer Buchstabe g^{bis} vorgesehen.

Anhang 3

Anhang 3 wird geändert und erwähnt neu auch die Behörden, die Legitimationskarten des EDA ausstellen. Sie sind unter der Bezeichnung LEGI aufgeführt.

¹⁷ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (ABl. L 312 vom 7. Dezember 2018, S. 56).

¹⁸ Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1.

5. Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die finanziellen Auswirkungen in Form von IT- und Personalkosten wurden im Rahmen der Botschaft des Bundesrates vom 18. Mai 2022 (BBl 2022 1421) erläutert. Die Verordnungsänderungen bringen keine neuen finanziellen oder personellen Auswirkungen mit sich. Es ist jedoch an die vorgesehenen Auswirkungen auf bestimmte Behörden des Bundes und der Kantone zu erinnern.

Der Einbezug der Legitimationskarten in das C-VIS bedeutet, dass das Ordipro-System des EDA künftig Daten an das C-VIS liefern muss. Die technischen Anpassungen für die Anbindung von Ordipro an das C-VIS verursachen Kosten von 50 000 Franken, die vom EDA zu tragen sind.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die kantonalen Migrationsbehörden, die Visa und Aufenthaltsbewilligungen erteilen, müssen in gewissen Fällen die erhaltenen Treffer bei der Übermittlung der Daten der Antragstellerinnen und Antragsteller im C-VIS analysieren. Das Gleiche gilt für die kommunalen Behörden, auf welche die Kantone diese Aufgaben übertragen haben. In bestimmten Fällen im Polizeibereich nimmt die nationale VIS-Stelle des SEM als Fachbehörde die erforderliche Verifizierung vor. Bei Übereinstimmungen mit der ETIAS-Überwachungsliste übernimmt die nationale ETIAS-Stelle im SEM diese Aufgabe. Durch diese Delegation verringert sich der Aufwand der kantonalen Behörden. Bei diesen Verfahren ist zu unterstreichen, dass das SEM als benannte VIS-Behörde nur in Fällen, in denen die gesuchte Person im SIS zur Festnahme oder Auslieferung ausgeschrieben ist oder in denen das Reisedokument der Person im TDAWN registriert ist, eine Beurteilung der Sicherheitsrisiken vornimmt. Ein zusätzlicher Personalbedarf für die Ausstellung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt oder von Einreisebewilligungen für nicht visumpflichtige Personen kann daher nicht ausgeschlossen werden.

Für die kantonalen Behörden entsteht ein Zusatzaufwand bei der Überprüfung der Vorentscheide für erstmalige Aufenthaltsbewilligungen zur Aufnahme der Erwerbstätigkeit sowie bei Gesuchen für Kurzaufenthalterinnen und Kurzaufenthalter. Ausserdem hat eine Überprüfung in Zusammenhang mit der Interoperabilität auch in der Schweiz im Rahmen des Bewilligungsverfahrens und der Erteilung von Aufenthaltstiteln zu erfolgen, auch wenn allenfalls bereits bei der Visumerteilung oder der Grenzkontrolle eine Überprüfung stattgefunden hat.

6. Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Umsetzung der betreffenden Verordnungen betrifft die verfassungsmässigen Grundrechte. Der Schutz der Privatsphäre und der persönlichen Daten (Art. 13 BV) ist zu berücksichtigen, da das SIS eine umfassende Datenbank ist, die sensible Daten enthält. Die Erfassung von persönlichen und sensiblen Daten beschränkt sich auf die im Gesetz und in der EU-VIS-Verordnung vorgesehenen Fälle. Sie liegt im öffentlichen Interesse an der Sicherheit und der Migrationssteuerung im Schengen-Raum, namentlich an den Grenzübergangsstellen. Angesichts der Rechtsgrundlagen und der gesetzlichen Bestimmungen zum Datenschutz und zur Datensicherheit erscheinen die Einschränkungen verhältnismässig (Art. 36 Abs. 2 BV).

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Verordnungsanpassungen stehen im Einklang mit internationalem Recht. Sie sind mit den Bestimmungen des Schengen-Besitzstands vereinbar und erlauben es, die Schengen-Kooperation weiterhin zu gewährleisten.

6.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Eine geltende Bestimmung, die den Bundesrat beauftragt, verschiedene Aspekte insbesondere in Bezug auf die Zugriffe und den Datenschutz zu regeln, bleibt anwendbar (Art. 109e AIG). Im Rahmen der Übernahme und Umsetzung der vorliegenden Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands ist eine neue Delegation an den Bundesrat im Hinblick auf mögliche Einschränkungen des Rechts auf Auskunft vorgesehen. Die Delegationsklausel nach Artikel 109e AIG wird dahingehend ergänzt, dass der Bundesrat Einschränkungen des Rechts auf Auskunft oder des Zugriffsrechts auf bestimmte sensible Daten in Zusammenhang mit der Sicherheitsüberprüfung der nationalen VIS-Stelle oder der nationalen ETIAS-Stelle regeln kann (Bst. k). Der vorliegende Entwurf setzt diese Bestimmung in den massgebenden Verordnungen um.

Zudem wird der Bundesrat beauftragt, genau zu bestimmen, welche Daten bei der Einreichung von Visumanträgen für einen längerfristigen Aufenthalt oder von Gesuchen um Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung automatisch an das C-VIS übermittelt werden (Art. 109e Bst. I nAIG). Dies gilt auch für das Verfahren zur Ausstellung einer Legitimationskarte. Die gleiche Regelung ist in Artikel 15a Absatz 2 nBGIAA vorgesehen. Der vorliegende Entwurf berücksichtigt diese Delegationsnormen.

6.4 Datenschutz

Die Europäische Kommission hat die beiden EU-Verordnungen unter Einbezug des Europäischen Datenschutzbeauftragten erarbeitet. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die Verordnungen zur Änderung der EU-VIS-Verordnung im Einklang mit dem Recht auf Privatsphäre und dem Datenschutzrecht in der EU stehen. Darüber hinaus enthält die EU-VIS-Verordnung bereits heute ein ganzes Kapitel zum Datenschutz und dessen Überwachung. Die EU-Verordnung sieht unter anderem auch eine Kontrolle durch den Europäischen Datenschutzbeauftragten vor. In der Schweiz hat der EDÖB ebenfalls eine solche Kontrollfunktion inne (Art. 111g AIG und Art. 102d des Asylgesetzes [AsylG, SR 142.31]). Wie die anderen Schengen-Staaten, hat demnach auch die Schweiz sicherzustellen, dass die im C-VIS erfassten Daten rechtmässig bearbeitet werden. Sanktionen sind diesbezüglich in Artikel 120d AIG vorgesehen. Die Zugriffsrechte der Behörden sind in den von der EU notifizierten Verordnungen abschliessend geregelt. Der Zugriff auf die Daten muss in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Er darf nur gewährt werden, soweit die Daten im Einzelfall für die Erfüllung der Aufgaben der zuständigen Behörden erforderlich sind. Die beabsichtigten Anpassungen in den Verordnungen VIS, EES, ETIAS, N-SIS, ZEMIS und IOP konkretisieren diese EU-Verordnungen und sind somit sowohl mit dem europäischen als auch mit dem schweizerischen Datenschutzrecht vereinbar. Das totalrevidierte Datenschutzgesetz (DSG, SR 235.1), das seit dem 1. September 2023 in Kraft ist, setzt die Anforderungen der Datenschutzrichtlinie (EU) 2016/680 allgemein für alle Bundesorgane um.

Der vorliegende Entwurf konkretisiert die auf europäischer Ebene und im AIG vorgesehenen Zugriffe. Er steht somit im Einklang mit dem DSG, wonach jeder Zugriff auf Informationssysteme und jede Bearbeitung besonders schützenswerter Daten

rechtmässig, das heisst im formellen Gesetz geregelt und auf Verordnungsstufe präzisiert sein muss (Art. 6 DSG). Die Vorlage entspricht ausserdem den datenschutzrechtlichen Grundsätzen und insbesondere den Artikeln 6, 34 Absatz 2 Buchstabe a und 43 Absatz 4 DSG. Die darin vorgesehenen Einschränkungen der Zugriffsrechte stehen im Einklang mit Artikel 26 DSG.

Das DSG hat die Anforderungen der Datenschutz-Grundverordnung (Verordnung [EU] 2016/679¹⁹) nicht formell umgesetzt, da diese keine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt. Dennoch trägt es diesen Anforderungen vollumfänglich Rechnung. Somit ist der Grundsatz der Äquivalenz zum EU-Recht gewährleistet.

¹⁹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.