



Erläuternder Bericht

zur Anpassung

**der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung
(VEV)**

und

**der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informati-
onssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro
(N-SIS-Verordnung)**

und

**der Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das
nationale Visumsystem
(Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV)**

und

**der Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem
(ZEMIS-Verordnung)**

sowie

**der Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die
Ausländerinnen und Ausländer
(Gebührenverordnung AuG, GebV-AuG)**

1. Einführung

1.1. Ausgangslage

"Carrier Sanctions" und Übermittlung von Passagierdaten (API-Daten)

Die Schweiz nimmt an der Schengener Zusammenarbeit seit dem 12. Dezember 2008 auf operativer Ebene teil. Auf dieses Datum hin wurden in der Schweiz die mit der Umsetzung des Schengen-Besitzstands zusammenhängenden Änderungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998¹ (AsylG) und des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005² (AuG) in Kraft gesetzt. Damit wurden unter anderem Grundlagen geschaffen, um von den Fluggesellschaften die Übermittlung von Passagierdaten zu verlangen und Transportunternehmen bei Sorgfalts- und Meldepflichtverletzungen sanktionieren zu können (Art. 92-95, 104 und 120a-120d AuG; vgl. BBI 2007 7937). Mit der Schaffung dieser Rechtsgrundlagen wurden die Vorgaben des einschlägigen Schengen-Besitzstands (Art. 26 des Schengener Durchführungsübereinkommen, SDÜ³) sowie der ergänzenden Richtlinien 2001/51/EG⁴ und 2004/82/EG⁵ umgesetzt.

Im Bereich der Meldepflichten kann das Staatssekretariat für Migration (SEM) von Fluggesellschaften für ausgewählte Flüge aus Nicht-Schengen-Staaten vor dem Abflug die Übermittlung von Passagierdaten (Advance Passenger Information; API-Daten) verlangen (u.a. Personalien, Angaben zum Reisedokument und zum Flug). Damit wird ein Beitrag zur Verbesserung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Migration geleistet. Um solche Passagierdaten empfangen und den Grenzkontrollbehörden zur Verfügung stellen zu können, wurde ein entsprechendes Informatiksystem entwickelt. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen im Bereich des Datenschutzes nicht genügten, um das System wie geplant in Betrieb zu nehmen. Der Funktionsumfang des Systems musste daher im Sinne einer Übergangslösung reduziert werden. Um die ursprünglich geplante Lösung operativ einführen zu können - und damit einhergehend die Sicherheit und Effizienz des Systems zu erhöhen -, wurde das Ausländergesetz teilrevidiert.⁶

Nach bisherigem Recht konnten Transportunternehmen (in der Praxis Luftverkehrsunternehmen) durch das SEM grundsätzlich mit Bussen bis zu einer Million Franken bestraft werden, wenn sie ihre Sorgfaltspflicht nach Artikel 92 Absatz 1 AuG verletzen (Art. 120a Abs. 1 AuG). Luftverkehrsunternehmen, die ihre Meldepflicht nach Artikel 104 AuG schuldhaft verletzen, konnten mit Bussen bis zu einer Million Franken bestraft werden (Art. 120b Abs. 1 AuG).

Bereits im Rahmen der Eröffnung der ersten Verfahren gegen Luftverkehrsunternehmen, die ihre Sorgfaltspflicht verletzt hatten, hat sich jedoch gezeigt, dass die geltenden Rechtsgrundlagen das angestrebte Ziel (Luftverkehrsunternehmen dazu zu bringen, ihre Kontrollfunktion

¹ SR 142.31

² SR 142.20

³ Übereinkommen vom 19. Juni 1990 zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen, ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

⁴ Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985, ABl. L 187 vom 10.7.2001, S. 45.

⁵ Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln, ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24.

⁶ Die Eidg. Räte haben die Änderungen am 20. Juni 2014 verabschiedet, die Frist zum fakultativen Referendum ist am 9. Oktober 2014 unbenutzt abgelaufen.

lückenlos wahrzunehmen) nicht erreichen und im Rahmen der obgenannten Teilrevision des AuG nachgebessert werden mussten.

Nationales Visumsystem

Im Dezember 2009 hat das Parlament im Rahmen der Einführung des zentralen Schengener Visa-Informationssystems (C-VIS) die Schaffung eines neuen nationalen Visumsystems (N-VIS)⁷ genehmigt (Art. 109b AuG). Das zentrale System C-VIS wurde am 11. Oktober 2011 in Betrieb genommen. Bei der nachträglichen Entwicklung der notwendigen Informatiksysteme in der Schweiz (N-VIS) hat sich herausgestellt, dass die vom Parlament bereits genehmigten, aber noch nicht in Kraft getretenen Gesetzesgrundlagen in bestimmten Punkten (Speicherung zusätzlicher Daten im N-VIS) angepasst werden müssen.

Änderungen beim Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich

Mit den neu geschaffenen Bestimmungen in Artikel 9 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA) wird den Visumbehörden ein Zugriff auf das ZEMIS-System gewährt. Sie können mittels Abrufverfahren für die Prüfung der Visumsgesuche (Art. 9 Abs. 1 Bst. I BGIAA) auf die Daten des Ausländerbereichs zugreifen. Für die Überprüfung, ob eine Visumgesuchstellerin oder ein Visumgesuchsteller ein Asylverfahren durchläuft oder durchlaufen hat, erhalten die Visumbehörden Zugriff auf vom SEM oder im Auftrag des SEM bearbeitete Daten des Asylbereichs.

Bei der Umsetzung des nationalen Visumsystems ging man davon aus, dass diese Gesetzesbestimmungen nicht mehr benötigt werden. Es hat sich aber gezeigt, dass darauf nicht verzichtet werden kann, weshalb Art. 9 BGIAA entsprechend erweitert wurde. Da die Positionen im Anhang der ZEMIS-Verordnung damals nicht gelöscht wurden, erübrigt sich aktuell eine Anpassung auf Verordnungsstufe.

Zeitgleiche Inkraftsetzung von Gesetzes- und Verordnungsrecht

Die genannten Gesetzesänderungen wurden am 20. Juni 2014 von den Eidgenössischen Räten verabschiedet (Geschäft des Bundesrates 13.031; BBl 2014 5149). Der Bundesrat beabsichtigt, sie zeitgleich mit den vorliegenden Verordnungsänderungen auf den 1. Oktober 2015 in Kraft zu setzen.

1.2. Änderungsvorschläge in der Übersicht

Nebst redaktionellen Änderungen regeln vorliegende Verordnungsanpassungen den Umfang der im neuen Artikel 92 AuG statuierten Sorgfaltspflicht der Luftverkehrsunternehmen. Zudem wird festgehalten, dass das SEM mit den Luftverkehrsunternehmen besondere Vereinbarungen über die Betreuungs- und Rückbeförderungspflichten bei Passagieren, denen die Ein- oder Durchreise verweigert wurde, wie auch zum Vorgehen bei Streitigkeiten, abschliessen kann.

Betreffend das API-System bedarf es für den technischen Zugriff einer Neuregelung hinsichtlich des neuen Artikels 104a AuG sowie die Nachführung des Benutzerkreises im SEM. Gemäss Auskunft des Bundesamts für Polizei (fedpol) bedingt die geplante Inbetriebnahme des API-Systems keine Anpassung der RIPOL-Verordnung.

⁷ Bundesbeschluss vom 11. Dezember 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung und des Beschlusses über das Visa-Informationssystem (VIS), AS 2010 2063, 2011 4449.

Ebenso wird ein erweiterter Zugriff der Visumbehörden auf ZEMIS-Daten für die Prüfung der Visumgesuche geregelt.

Weiter wird dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) künftig ein beschränkter Zugriff auf das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS) ermöglicht, sodass die jährlich rund 1'000 anfallenden Amtshilfeersuchen an das SEM für eine Einsicht in ZEMIS-Daten durch einen eigenen, beschränkten Zugang speditiver und wirtschaftlicher erledigt werden können.

Mit der Anpassung von Art. 6 Absatz 2 und Absatz 2^{bis} AuG wurde auf Gesetzesstufe neu geregelt, dass bei der Verweigerung eines Visums für einen bewilligungsfreien Aufenthalt (Art. 10 AuG) die zuständige Auslandsvertretung im Namen des Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) eine Verfügung erlässt, sofern dessen Zuständigkeitsbereich betroffen ist und, dass gegen eine solche Verfügung neu beim EDA und nicht beim SEM Einsprache erhoben werden kann. Diese Gesetzesänderung bedarf keiner Folgeänderung auf Verordnungsstufe.

Die Möglichkeit, externe Dienstleistungsanbieter beizuziehen, ist bereits in der geltenden Gesetzgebung vorgesehen. Der Entwurf von Artikel 5b der Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem⁸ (VISV) soll die Modalitäten der Anwendung von Artikel 98b AuG, der sich mit der Übertragung von Aufgaben im Rahmen der Visumerteilung befasst, präzisieren.

Ausserdem können Visumgesuche künftig über das Internet eingereicht werden, was für die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller ein zusätzliches Angebot darstellt (Art. 5a VISV).

Die Gebühren des SEM für Verfügungen betreffend die vorübergehende und die vorzeitige Aufhebung eines Einreiseverbotes (Art. 10 GebV-AuG) werden erhöht.

1.3. Auswirkungen

1.3.1. Praktische Auswirkungen

Zusammen mit den Gesetzesänderungen ermöglichen vorliegende Verordnungsanpassungen im Bereich der Teilrevision des Ausländergesetzes in der Hauptsache eine umfassende Nutzung der bereits bestehenden Instrumente im Bereich der Kontrolle von Einreisen in die Schweiz, stellen einen wichtigen Beitrag zu Bekämpfung der illegalen Migration dar und vereinfachen insbesondere den Grenzkontrollorganen ihre tägliche Arbeit.

1.3.2. Rechtliche Auswirkungen

Die VEV, N-SIS-Verordnung, VISV, ZEMIS-Verordnung und GebV-AuG müssen angepasst werden.

⁸ SR 142.512

1.3.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Verordnungsänderungen aufgrund der Änderung des Ausländergesetzes haben für den Bund keine finanziellen Auswirkungen, da sie keine technische Anpassung des API-Systems erforderlich machen. Es handelt sich lediglich um rechtliche Präzisierungen.

Durch den direkten Zugriff des BSV auf das ZEMIS in gewissen Fällen werden die Kosten geringfügig gesenkt. Die technische Umsetzung der elektronischen Visumgesuche wird im Rahmen des ordentlichen Informatikkredits Schengen/Dublin erfolgen.

Die Änderung der Gebührenverordnung AuG bringt geringe Mehreinnahmen für den Bund.

Für die Kantone haben vorliegende Verordnungsänderungen keine Auswirkungen.

1.4. Stellungnahme im Rahmen der Anhörung

Das Luftverkehrsunternehmen Swiss International Air Lines wurde im Rahmen einer Anhörung zur Stellungnahme eingeladen. Eine Rückmeldung ist nicht erfolgt.

2. Erläuterungen zu den Bestimmungen

2.1. Verordnung über die Einreise und Visumerteilung

Artikel 6

Absatz 1 Bst. a

Korrespondierend zum neuen Artikel 65 Absatz 3 AuG wird der Begriff "Transitraum" durch "internationale Transitzonen der Flughäfen" ersetzt, sodass im AuG und dessen Ausführungsverordnung eine einheitliche Terminologie vorherrscht. Die Bedeutung der beiden Ausdrücke ist identisch, womit sich keine materiellen Änderungen der angepassten Norm ergeben.

Artikel 25

Absatz 1

Der neue Artikel 92 Absatz 1 AuG verpflichtet die Luftverkehrsunternehmen, alle ihnen zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, damit nur Personen befördert werden, welche über die für die Einreise in den Schengen-Raum oder für die Durchreise durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen erforderlichen Reisedokumente, Visa und Aufenthaltstitel verfügen.

Damit einhergehend bestimmt der neue Artikel 122a Absatz 2 AuG, dass eine Verletzung der Sorgfaltspflicht grundsätzlich vermutet wird, wenn Luftverkehrsunternehmen Personen befördern, die lediglich ungenügende Dokumente vorweisen können und denen in der Folge die Einreise verweigert wird. Ergänzt wird diese Bestimmung in Artikel 122a durch Absatz 3, welcher der Luftfahrtunternehmung für nachfolgende Fälle eine Exkulpationsmöglichkeit einräumt:

- die Fälschung/Verfälschung eines Reisedokumentes, Visums oder Aufenthaltstitel, war nicht offensichtlich erkennbar;
- es war nicht offensichtlich erkennbar, dass ein Reisedokument, Visum oder Aufenthaltstitel nicht der beförderten Person zusteht;
- das Ermitteln der zulässigen Aufenthaltstage oder Einreisen war aufgrund der Stempelung des Reisedokumentes nicht ohne weiteres möglich;
- das Luftverkehrsunternehmen hat alle erforderlichen und zumutbaren Vorkehrungen getroffen, um zu verhindern, dass es Personen befördert, die nicht über die für die Einreise in den Schengen-Raum oder für die Durchreise durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen erforderlichen Reisedokumente, Visa und Aufenthaltstitel verfügen;
- das Luftverkehrsunternehmen macht glaubhaft, dass es zur Beförderung einer Person genötigt wurde.

Hinsichtlich Umfang der Sorgfaltspflicht gemäss Artikel 92 Absatz 2 AuG definiert Artikel 25 Absatz 1 VEV als zumutbare Vorkehrungen für die Luftverkehrsunternehmen die sorgfältige Auswahl, Instruktion und Überwachung des Personals (Abs. 1 Bst. a) sowie die zweckmässige Organisation des Check-in und der Einsteigekontrolle und die Bereitstellung der erforderlichen technischen Ausstattung (Abs. 1 Bst. b).

Absatz 2

Mit diesen Massnahmen nach Absatz 1 ist durch die Luftverkehrsunternehmung sicherzustellen, dass:

- erforderliche Reisedokumente, Visa und Aufenthaltstitel vor der Abreise hinsichtlich Gültigkeit für die Ein- oder Durchreise kontrolliert werden (Bst. a);
- Fälschungen oder Verfälschungen erkannt werden (Bst. b);
- erkannt wird, wenn Reisedokumente, Visa oder Aufenthaltstitel offensichtlich nicht der zu befördernden Person zustehen (Bst. c) und
- sich die zulässigen Aufenthaltstage oder Einreisen aufgrund der Stempelungen des Reisedokuments ermitteln lassen (Bst.d).

Absatz 3

Über die zumutbaren Vorkehren zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht hinaus kann das SEM von den Luftverkehrsunternehmen zusätzliche Massnahmen verlangen, wenn bei bestimmten Verkehrsverbindungen ein erhebliches Migrationsrisiko besteht (Bst. a) oder die Anzahl der Personen stark ansteigt, die nicht über die für die Einreise in den Schengen-Raum oder für die Durchreise durch die internationalen Transitzonen der Flughäfen erforderlichen Reisedokumente, Visa und Aufenthaltstitel verfügen (Bst. b). Dafür hat das SEM eine entsprechende Verfügung zu erlassen. Da für die Luftverkehrsunternehmen nur schwierig einzuschätzen ist, ob die entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen (erhebliches Migrationsrisiko und starker Anstieg von Personen ohne gültige Reisepapiere) erfüllt sind, scheint es sachgerecht, dem SEM die Möglichkeit einzuräumen, bei qualifizierten Lagen diese zusätzlichen Massnahmen zu verlangen.

Absatz 4

Als zusätzliche Massnahme gilt das Erstellen von Kopien oder Scans von Reisedokumenten vor dem Abflug sowie allfällige weitere für die Destination oder Reiseroute spezifisch notwendige Vorkehrungen.

Artikel 26

Absatz 1 Bst. a, d und f

Es erfolgen redaktionelle Anpassungen, indem bei Buchstabe d und Buchstabe f „Beförderungsunternehmen“ durch „Luftverkehrsunternehmen“ ersetzt wird. Bei der Bestimmung in Buchstabe a werden die erforderlichen „Reisedokumente und Visa“ - korrespondierend mit Artikel 25 - mit „Aufenthaltstiteln“ ergänzt.

Aufgrund der Aufhebung von Buchstaben c und e werden die Buchstaben d und f in c und d überführt.

Absatz 1 Bst. c und e

Die Bestimmungen in Buchstabe c und e sind aufzuheben, weil die entsprechenden Vorschriften neu auf Gesetzesstufe verankert wurden (Art. 94 Abs. 2 Bst. a und b AuG).

Absatz 1 Bst. g

Die Bestimmung ist aufzuheben, da sich die nötigen Vorschriften über das Vorgehen bei Streitigkeiten abschliessend nach der Bundesrechtspflege richten. Für zusätzliche Absprachen durch Vereinbarungen besteht damit kein Raum.

Absatz 2

Es erfolgt eine Anpassung an die neue Gesetzeslage. Wurde mit den Luftverkehrsunternehmen eine kostendeckende Pauschale vereinbart (Art. 94 Abs. 2 Bst. b AuG), so übernimmt in der Folge das SEM die Lebenshaltungs- und Betreuungskosten.

Im Gegensatz zum bestehenden Recht soll die Vereinbarung kostendeckender Pauschalen hingegen keinen Einfluss mehr auf allfällige Bussen (neu: Belastungen) haben: Während Pauschalen als Abgeltung für entstandene Lebenshaltungs- und Betreuungskosten bis zur Ausreise geschuldet sind, dienen Belastungen der Sanktion von Sorgfaltspflichtverletzungen. Diese Belastungen (neben der bereits in Art. 94 Abs. 3 AuG vorgesehenen Reduktion) auf Grund der Vereinbarung von Pauschalen zusätzlich zu reduzieren (bzw. ganz darauf zu verzichten), ist systemwidrig, weshalb der entsprechende Passus zu streichen ist.

2.2. Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung)

Artikel 4

Absatz 5 Bst. d (neu)

Das API-System greift gemäss dem neuen Artikel 104a AuG auf SIS-Daten zu. Entsprechend wird dieser technische Zugriff des Passagierinformationssystems im neuen Buchstaben d abgebildet.

Artikel 7

Absatz 1 Bst. f

Artikel 7 bestimmt die Behörden, welchen ein Zugriffsrecht auf Daten im SIS zusteht. Gemäss neuem Artikel 104a Absatz 4 werden die Passagierdaten nach neuem Artikel 104 Absatz 3 Buchstaben a und b vom API-System automatisch und systematisch mit den Daten des RI-POL, des SIS, des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS) sowie der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Dokumente (ASF-SLTD) abgeglichen.

Gemäss aktueller Fassung von Artikel 7 hat im SEM der Direktionsbereich Zuwanderung und Integration (DBZI) für die Prüfung eines Visumsgesuchs, die Erteilung eines Aufenthaltstitels, zur Anordnung und Überprüfung von Einreiseverboten gegenüber Drittstaatsangehörigen sowie zur Kontrolle und Freigabe von Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung im SIS ein Zugriffsrecht. Auch wenn das API-System automatisch, d.h. ohne individuelle menschliche Steuerung, eine automatisierte Abfrage tätigt und es sich dabei um einen rein technischen Vorgang eines technischen Benutzers handelt, bei welchem das SEM keine Einsicht in die Abfragen hat, handelt es sich um einen Zugriff des SEM. Entsprechend muss der persönliche Geltungsbereich für das SEM (DBZI) auf das API-System ausgeweitet werden.

Anhang 3

Spalte SEM

Das SEM (DBZI) ist aktuell hinsichtlich SIS-Zugriff nur zur Bearbeitung von Ausschreibungen aufgrund von Einreise- und Aufenthaltsverweigerungen berechtigt (*Bearbeitungsrecht*). Dies muss aufgrund des technischen Benutzers des API-Systems, welcher dem SEM zugerechnet wird (vgl. oben zu Art. 7), ergänzt werden mit der Möglichkeit des Abfragens (*Abfragerecht*) von:

- Drittstaatsangehörige zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung (Ziff. 1 Bst. a);
- Personen zur Festnahme zum Zweck der Auslieferung (Ziff. 1 Bst. b);
- Vermisste (Ziff. 1 Bst. c);
- Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Strafverfahren gesucht werden (Ziff. 1 Bst. d);

- Personen zum Zweck der verdeckten Registrierung oder gezielten Kontrolle (Ziff. 1 Bst. e);
- Sachausschreibungen (Ziff. 2 Bst. j und k).

Zielsetzung des API-Systems ist es, die nach Artikel 104 Absatz 3 AuG im Informationssystem gespeicherten Daten automatisiert mit ZEMIS, SIS, RIPOL und ASF-SLTD zwecks Migrationskontrolle und Fahndung abzugleichen und die Passagierdaten und die Ergebnisse der Abfragen den zuständigen Grenzkontrollbehörden zur Verfügung stellen zu können. Das SEM erhält keine Einsicht in die aus den Abfragen (im „Hit-/No-Hit-Verfahren“) resultierenden Treffer.

Zu diesem Zweck sollten die Zugriffsrechte in eine Spalte SEM I (Einreise- und Aufenthaltsverweigerungen) und SEM II (API-Abfragen) aufgeteilt werden.

Im Rahmen von SEM I ist der Direktionsbereich Zuwanderung und Integration (DB ZI) im SEM zuständig für die Prüfung eines Visumgesuchs, die Erteilung eines Aufenthaltstitels, zur Anordnung und Überprüfung von Einreiseverboten gegenüber Drittstaatsangehörigen sowie zur Kontrolle und Freigabe von Ausschreibungen zur Einreiseverweigerung im SIS (Art. 7 Abs. 1 Bst. f N-SIS-Verordnung). Um diese Aufgabe korrekt ausführen zu können, muss der DBZI über die notwendigen Überprüfungsmöglichkeiten verfügen. Ansonsten könnte beispielsweise die Situation auftreten, dass ein Aufenthaltstitel oder Visum für eine Person ausgestellt werden, die eigentlich zur Festnahme gesucht ist. Die fehlenden Abfragerechte in Anhang 3 sind ein Versehen anlässlich der Totalrevision der N-SIS-Verordnung im Jahr 2013 und werden mit dieser Revision nachgetragen (Anhang 3, Ziffer 1, Buchstaben b, c, d und e: Abfragerecht „A“).

2.3. Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)

Artikel 6a

(aufgehoben)

Ursprünglich ging man davon aus, dass API-Daten via ZEMIS verarbeitet werden, weshalb man diese Grundlage geschaffen hat. Dies wurde jedoch technisch nie auf diese Weise umgesetzt, weshalb dem Artikel 6a keine Bedeutung zukommt und er ersatzlos gestrichen werden kann.

Artikel 9

Bst. r (neu)

Die Schweiz koordiniert die Sozialversicherungssysteme im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens mit der EU (FZA; SR 0.142.112.681). Der massgebliche Anhang II zum FZA sieht vor, dass die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (VO 883/2004; SR 0.831.109.268.1) sowie die entsprechende Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 (VO 987/2009, SR 0.831.109.268.11) zur Anwendung gelangen. Gemäss Artikel 76 der VO 883/2004 unterstützen sich die Behörden und Träger der betroffenen Staaten für die Zwecke dieser Verordnung und leisten einander gegenseitig Amtshilfe. Die Verbindungsstellen sind zuständig für die Beantwortung von Anfragen und Amtshilfeersuchen für die Zwecke der beiden erwähnten Verordnungen (Art. 1 Abs. 2 Bst. b der VO 987/2010). Analoge Verpflichtungen bestehen im Verhältnis zu den EFTA-Staaten aufgrund von Anlage 2 zu Anhang K des revidierten EFTA-Übereinkommens (SR 0.632.31). Im Rahmen dieses Abkommens

werden vorläufig noch die früheren Koordinationsregelungen angewendet, nämlich die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 sowie die entsprechende Durchführungsverordnung (EWG) Nr. 574/72. Gemäss Artikel 84 der VO 1408/71 unterstützen sich die Behörden und Träger der betroffenen Staaten für die Zwecke dieser Verordnung und leisten einander gegenseitig Amtshilfe. Die Verbindungsstellen sind zuständig für die Beantwortung von Anfragen und Amtshilfeersuchen für die Zwecke der beiden erwähnten Verordnungen.

Das Abkommen mit den EFTA-Staaten wird momentan revidiert und voraussichtlich per 1. Januar 2016 in Kraft treten. Die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 und Verordnung (EG) Nr. 987/2009 werden ab diesem Zeitpunkt auch für sämtliche EFTA-Staaten Anwendung finden. Anfragen aus EFTA-Staaten werden während dieser kurzen Übergangszeit wie bis anhin mittels einer Abfrage beim SEM im Einzelfall bearbeitet.

Das BSV ist einerseits zuständig für die Bearbeitung ausländischer Amtshilfeersuchen, die mehrere Sozialversicherungszweige betreffen. Betrifft das Ersuchen hingegen nur einen Versicherungszweig, ist die für diesen Zweig bezeichnete Verbindungsstelle zuständig. Ausländische Sozialversicherungsbehörden oder –träger fragen beispielsweise nach der Wohnadresse oder dem Arbeitgeber von Arbeitnehmenden, weil aus einer früheren Tätigkeit noch Beiträge geschuldet werden. Andererseits übt das BSV die Funktion der Verbindungsstelle für den Bereich der Familienleistungen aus. Die erwähnten EU-Verordnungen sehen für Familienkonstellationen mit einem internationalen Bezug eine detaillierte Koordinierung vor. So muss z.B., wenn ein Elternteil mit den Kindern nicht im gleichen Land wohnt wie der andere Elternteil, geklärt werden, welches Land vorrangig zuständig ist für die Ausrichtung der Familienleistungen. Gegebenenfalls muss ein Land Differenzzahlungen leisten. Die entsprechenden Versicherungsträger in beiden Staaten arbeiten zur Klärung dieser Fragen zusammen. Da für ausländische Versicherungsträger nicht ohne weiteres ersichtlich ist, welche Familienausgleichskasse (FAK) in der Schweiz zuständig ist, muss die Verbindungsstelle bei entsprechenden Anfragen die zuständige Kasse eruieren und die Anfragen weiterleiten.

Die Amtshilfeersuchen haben in den vergangenen Jahren insbesondere im Bereich der Familienleistungen stetig zugenommen. Jährlich müssen in ca. 700 Fällen u. a. die Wohnadresse und der Aufenthaltsstatus zusammen mit den Mitarbeitenden des SEM abgeklärt und überprüft werden. Dies führt zu einer höheren Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden des SEM und des BSV. Durch einen direkten Zugriff des BSV auf die ZEMIS-Daten des Ausländerbereichs im Rahmen des Abrufverfahrens kann die Produktivität gesteigert, die Bearbeitungszeit für Anfragen verkürzt sowie die Qualität der Antworten verbessert werden. Artikel 9 der ZEMIS-Verordnung ist zu diesem Zweck entsprechend anzupassen. Da der Datenabruf durch das BSV keine besonders schützenswerten Personendaten (Art. 3 Ziff. c Bundesgesetz über den Datenschutz [DSG]; SR 235.1) zum Gegenstand hat, genügt die Regelung auf Verordnungsstufe (Art. 17 Abs. 2 DSG e contrario).

Artikel 10

Bst. o und p (neu)

In Artikel 9 des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und Asylbereich (BGIAA)⁹ wird der Zugang zu ZEMIS geregelt. Bei der Umsetzung des nationalen Visumsystems N-VIS wurde vorgesehen, bestimmte Zugangsberechtigungen der Visumbehörden aufgrund der Löschung der Daten zu den Visa in ZEMIS, genauer gesagt in dessen Subsystem EVA, aufzuheben. Im Rahmen der Umsetzung des N-VIS hat sich aber gezeigt, dass

⁹ SR 142.51

die für die Erteilung von Visa zuständigen Behörden (Art. 109c Bst. a-c und e AuG) neben den Daten zu den Visa auch Zugang zu weiteren Daten in ZEMIS benötigen. Im Asylbereich sollten die schweizerischen Vertretungen und Missionen im Ausland sowie die übrigen Behörden des EDA oder die kantonalen Migrationsbehörden wissen, ob im ZEMIS Informationen zur Visumsgesuchstellerin oder zum Visumgesuchsteller vorhanden sind. Diese Möglichkeit wurde mit dem neuen Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe k BGIAA für die "Visumbehörden" geschaffen. Korrespondierend dazu werden nun die "Visumbehörden" in Artikel 10 Buchstabe o und p der ZEMIS-Verordnung angeführt.

Anhang 1

Spalte BSV (neu)

Aufgrund des neu zu schaffenden Zugriffs des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) muss korrespondierend zum neuen Artikel 9 Buchstabe r im Anhang der ZEMIS-Verordnung eine neue Spalte BSV unter Gewährung der Zugriffsrechte geschaffen werden.

2.4. Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem (Visa-Informationssystem-Verordnung, VISV)

Artikel 5a (neu)

Die Möglichkeit, Visumgesuche über das Internet einzureichen, entspricht den Anforderungen der Strategie E-Government. Diese Möglichkeit bezieht sich ausschliesslich auf Schengen-Visa.

Ein Visumgesuch über das Internet zeichnet sich durch drei Elemente aus:

- Übermittlung der Daten durch die Gesuchstellerin oder den Gesuchsteller; für die Vertretung verringert sich dadurch der Arbeitsaufwand, und für die gesuchstellende Person ergibt sich, falls die biometrischen Daten bereits im System vorhanden sind, ein Zeitgewinn und eine Kostenersparnis, da sie sich nicht vor Ort begeben muss;
- Elektronische Terminanfrage bei den Vertretungen: Angesichts der Einführung des biometrischen Visums und der Notwendigkeit der gesuchstellenden Person, mindestens einmal alle fünf Jahre persönlich bei der Vertretung vorstellig zu werden, um ihre Fingerabdrücke zu erfassen, stellt diese Möglichkeit ein zentrales Element der Effizienz des Systems dar.
- Online-Zahlung für eine einfache Ausführung der Transaktionen.

Die so zur Verfügung gestellten Kommunikationskanäle werden gesichert, damit der Schutz und die Sicherheit der Daten angemessen sichergestellt sind und jeglicher Zugriff auf diese Daten durch Unberechtigte verhindert werden kann. Das EDA entscheidet punktuell über die Zweckmässigkeit des Angebots der elektronischen Zahlung.

Die Zwischenspeicherung der Visadaten erfolgt auf Servern beim EJPD und darf maximal für vier Monate erfolgen. Dies ergibt sich daraus, dass gemäss Visakodex ein Antragsteller seinen Visumantrag frühestens drei Monate vor Reiseantritt einreichen kann. Nachdem die Daten aus dem Zwischenspeicher ins ORBIS importiert wurden, bleiben sie aus Sicherheitsgründen noch weitere 30 Tage im Zwischenspeicher.

Artikel 5b (neu)

Die Art und Weise, wie Personendaten von der gesuchstellenden Person an den externen Dienstleistungsanbieter zu übermitteln sind, ist im Auslagerungsvertrag gemäss Artikel 15a

der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204) geregelt. Der Schutz und die Sicherheit der Daten sind dabei zwingend zu gewährleisten.

Das EDA genehmigt die Einzelheiten betreffend das für die Datenübertragung verwendete Mittel, um die Einhaltung der geltenden Bestimmungen des schweizerischen Datenschutzgesetzes sicherzustellen; in diesem Zusammenhang stellen mobile oder Ad-hoc-Lösungen eine nützliche Entwicklung dar, um die geografische Nähe mit der gesuchstellenden Person zu gewährleisten. Vor der Einführung einer solchen Lösung sind jeweils die Datenschutzberater des SEM und des EDA zu konsultieren.

Die alphanumerischen und biometrischen Daten, die von den ESP (*external service providers*) erfasst werden, werden auf CDs gebrannt, welche den schweizerischen Vertretungen übermittelt werden. Letztere sind dafür besorgt, dass die Daten in das elektronische Visumsystem der Schweiz (ORBIS) übernommen werden. Diese Art der Übermittlung ermöglicht es, den Schutz und die Sicherheit der Daten sicherzustellen, unter Einhaltung der geltenden Regeln des EDA und des EJPD betreffend die EDV-Architektur.

Anhang 2 Zeichenerklärung und Ziff. „VII Nützliche Daten für die Schweizer Behörden“

Zeichenerklärung

Für das SEM bestehen bezüglich ORBIS-Berechtigungen mit „SEM I“ (Mutationsberechtigung) und „SEM II“ (Leseberechtigung) zwei Profile. Die Registratur des SEM verfügt aktuell bloss über eine Leseberechtigung. Neu soll auch die Registratur im SEM die elektronischen Visadossiers verwalten dürfen. Dafür wird der Registratur SEM die Leseberechtigung in eine (beschränkte) Mutationsberechtigung umgewandelt und „Registratur“ von der Position „SEM II“ in Position „SEM I“ verschoben.

Zweitletzte Zeile Ziff. VII (neu)

Der im Rahmen der Teilrevision des Ausländergesetzes neu geschaffene Artikel 109b AuG regelt in Absatz 2 Buchstaben d und e die Speicherung von Daten aus den Systemen SIS, RIPOL sowie der Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Dokumente (ASF-SLTD). Korrespondierend dazu wird dies auf der Tabelle im Anhang 2, Ziffer „VII Nützliche Daten für die Schweizer Behörden“ in zweitletzter Zeile abgebildet.

2.5. Verordnung über die Gebühren zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Gebührenverordnung AuG, GebV-AuG)

Artikel 10

Absatz 1 Bst. a und b

Die Gebühr liegt aktuell bei 100 Franken und ist seit 2004, als noch die Verordnung vom 20. Mai 1987 über die Gebühren zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Gebührenverordnung ANAG, GebV-ANAG; SR 142.241) in Kraft war, unverändert geblieben. Die Erhöhung auf 150 Franken rechtfertigt sich angesichts des effektiven zeitlichen Aufwandes, welchen das Suspensionsverfahren und das Aufhebungsverfahren generieren. Die beabsichtigte Erhöhung wird die tatsächlichen Kosten weiterhin nicht vollständig decken, ist aber dennoch als angemessen und verhältnismässig zu bezeichnen.