



Bern 27. März 2024

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

Stellungnahme der EKM

Die Vorlage hat verschiedene Schwerpunkte:

1. Sie sieht die Aufhebung der Bewilligungspflicht für den Wechsel von einer unselbstständigen zu einer selbstständigen Erwerbstätigkeit von Inhaberinnen und Inhabern einer Aufenthaltsbewilligung vor.
2. Sie sieht vor, dass bei der Erteilung einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung der Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegen muss und dass die Bewilligung bei dessen Verlegung ins Ausland erlischt. Damit wird die Motion 21.4076 Marchesi «Aufenthaltsbewilligungen für Ausländerinnen und Ausländer. Der Grundsatz des Lebensmittelpunkts soll wieder eindeutig anwendbar sein» umgesetzt.
3. Die Vorlage schafft die rechtliche Grundlage für die Publikation der Verwaltungsanktionen des Staatssekretariats für Migration (SEM) gegen Luftverkehrsunternehmen. Zudem soll deren Betreuungspflicht ausgeweitet werden.
4. Mit der Vorlage soll im Rahmen des Wegweisungsvollzugs eine rechtliche Grundlage für die Anwesenheitspflicht in der zugewiesenen Unterkunft geschaffen werden. Aufgrund eines Bundesgerichtsentscheids soll zudem die Haftdauer der sogenannten «Dublin-Renitenzhaft» eingeschränkt werden.
5. Für die kantonalen Justizvollzugsbehörden soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, damit diese bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben auf besonders schützenswerte Daten im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) zugreifen können.
6. Weiter sollen zusätzliche Mitarbeitende des SEM, die zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts und die schweizerischen Auslandvertretungen und Missionen Zugriff auf die benötigten Personendaten im Informationssystem für die Rückkehr (eRetour) des SEM erhalten.

7. Die Vorlage sieht zudem formelle und redaktionelle Änderungen vor. Sie betreffen die Zuständigkeit für die Unterstellung unter die Stellenmeldepflicht, die Weitergabe medizinischer Daten zur Beurteilung der Transportfähigkeit, die Voraussetzungen für die Verfügung eines Einreiseverbots, die Abschaffung der Sonderabgabe aus Erwerbseinkommen und die Neugestaltung des Systems der Bundessubventionierung der kantonalen Sozialhilfekosten für Personen des Asylbereichs.

Die EKM bedankt sich für die Möglichkeit, zu den vorgeschlagenen Änderungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes AIG Stellung nehmen zu dürfen.

Sie nimmt insbesondere zu Art. 38 AIG (Erwerbstätigkeit), zu Art. 73 a AIG (Aufenthaltspflicht), zu Art. 76 Abs. 1 Bst. B Ziff 6 und Art. 76a Abs. 2 Bst. k und 4 und zu Art. 109 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m BGIAA Stellung.

Keine Stellung nimmt sie zur Frage des Lebensmittelpunkts bei der Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung und bei der Ausweitung der Betreuungspflicht von Luftverkehrsunternehmen gegenüber Personen, die von ihnen befördert werden.

Art. 38 AIG Erwerbstätigkeit

Art. 38 Abs. 2–4

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

3 und 4 Aufgehoben

→ Die EKM begrüsst die Aufhebung von Art. 38 Abs. 3-4 AIG. Diese ermöglicht es grundsätzlich allen Ausländerinnen und Ausländern mit einer Aufenthaltsbewilligung eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen – und zwar in der ganzen Schweiz. Der Wechsel muss von den Behörden nicht mehr bewilligt werden.

Begründung:

Verschiedene Studien belegen, dass Ausländerinnen und Ausländern mit der Selbständigkeit einen wichtigen wirtschaftlichen Beitrag an zur wirtschaftlichen Entwicklung der Einwanderungsländer leisten:¹

- Sie tragen zum Wirtschaftswachstum und zur Beschäftigung bei, häufig auch durch die Wiederbelebung vernachlässigter Handwerks- und Gewerbebranche.
- Sie bilden eine Brücke zu den globalen Märkten und sie sind wichtig für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern in die Arbeitswelt.
- In fast allen OECD-Ländern gründen Zugewanderte eher ein eigenes Unternehmen als Einheimische.

Die selbstständige Erwerbstätigkeit birgt sowohl für Ausländerinnen und Ausländer als auch für die Schweiz einen Gewinn:

¹ Z.B. die Studien des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) über den «Beitrag des Unternehmertums von Migranten zur Wirtschaft» oder die OECD-Studie «Migrant entrepreneurship in OECD countries and its contribution to employment»

- Für die Ausländerinnen und Ausländer ist sie eine Form der Bestätigung und Wertschätzung.
- Für die Schweiz birgt sie ein beträchtliches wirtschaftliches und soziales Potenzial.

→ Die EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass die vorgeschlagene Anpassung von Art. 38 Abs. 2 AIG (mögliche Einschränkung des Stellenwechsels während einer bestimmten Dauer) nicht notwendig ist. Art. 38 Abs. 2 im aktuellen AIG soll nicht angepasst werden.

Begründung:

Die selbständige Erwerbstätigkeit von Ausländerinnen und Ausländern ist mit vielen Schwierigkeiten und Risiken verbunden.² Auf zahlreiche Hindernisse stossen Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten mit einer B-Bewilligung, die ihre Projekte vorantreiben wollen.

- Je nach Wohnkanton ist es für sie schwierig, finanzielle Mittel für die Realisierung ihrer Projekte zu erhalten.
- Der Zugang zu mietbaren Räumlichkeiten ist für sie aufgrund von herkunftsbezogenen Vorurteilen von Seiten der einheimischen Bevölkerung eingeschränkt.
- Insbesondere für aussereuropäische Frauen, die über den Asylweg oder im Rahmen einer Familienzusammenführung in die Schweiz einreisen, ist es anspruchsvoll, Beruf und Familie zu vereinbaren, denn sie verfügen kaum über familiäre und soziale Unterstützungsnetze.

Selbstständige Ausländerinnen und Ausländer sind verletzlicher als selbstständige Schweizerinnen und Schweizer. Sie sollten daher

- auf die grösstmögliche Unterstützung durch den Staat zählen können.
- die Freiheit haben, eigenwirksam Handlungsstrategien umzusetzen, die es ihnen etwa ermöglichen, in schwierigen Situationen von einer unselbstständigen in eine selbstständige Erwerbstätigkeit zu wechseln.

→ Der EKM gehen die vorgeschlagenen Anpassungen im AIG zu wenig weit. Mit Blick auf eine künftige Revision regt sie die Aufhebung der in Art. 19 Abs. b AIG festgehaltene Anforderung an, dass für die Ausübung einer unternehmerischen Tätigkeit «finanzielle und betriebliche Voraussetzungen» erfüllt sein müssen.

Die selbständige Tätigkeit birgt ein hohes Risiko und stellt nur bedingt einen sicheren Weg in die Zukunft dar. Setzt der Staat hohe finanzielle Anforderungen voraus, entspricht dies einer weiteren Hürde in die Selbstständigkeit. Ausländerinnen und Ausländer starten ihr Unternehmen häufig mit wenig Kapital, denn oft handelt es sich um kleine Unternehmen, die oft von zuhause aus betrieben werden können: z. B. durch den Verkauf von gekochten Lebensmitteln, Kleidern oder das Angebot von IT- und Telekommunikationsdienstleistungen.

Art. 73a AIG Aufenthaltspflicht

Art. 73a Anwesenheitspflicht

1 Die zuständige kantonale Behörde kann eine Person, die nicht innerhalb der angesetzten Ausreisefrist ausgereist ist **und bei welcher zusätzliche Hinweise konkrete Hinweise vorliegen, dass sie sich dem Vollzug entziehen will oder entzogen hat**, zur Sicherstellung des Vollzugs einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a bis StGB⁶ oder Artikel 49a oder 49a bis MStG⁷ jeweils **einmalig** während längstens

² Siehe hierzu Riaño et al. (2022): [«Migrant Entrepreneurship: Mapping Cross-Border Mobilities and Exploring the Role of Spatial Mobility Capital»](#)

einem Monat einer Woche verpflichten, sich für bis zu sechs zwei Stunden täglich in der zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten. Diese Massnahme dient **ausschliesslich** der Sicherstellung der notwendigen Anwesenheit der betroffenen Person im Hinblick auf die Abklärungen zur Identität oder die Beschaffung von Reisedokumenten und zur Organisation der Ausreise. **Sie wird angewendet, wenn sie für Betroffene weniger belastend ist, als die in den Art. 74-78 AIG vorgesehenen Massnahmen. Vulnerable Personen sind davon ausgenommen.**

2 Die Anwesenheitspflicht wird nicht länger als zwingend nötig und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes angeordnet. Sie wird sofort aufgehoben, wenn die Anwesenheit der betroffenen Person nicht mehr notwendig ist.

3 Sie wird von der Behörde des Kantons schriftlich angeordnet, der für den Vollzug der Weg- oder Ausweisung oder der Landesverweisung zuständig ist. **Die Anordnung ist individuell zu begründen und enthält eine Rechtsmittelbelehrung.**

4 Gegen die Anordnung der Anwesenheitspflicht kann bei einer kantonalen richterlichen Behörde Beschwerde geführt werden. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.

→ Die EKM spricht sich gegen die Möglichkeit, dass die kantonalen Behörden eine Anwesenheitspflicht anordnen können, aus.

→ Sollte der Gesetzgeber dennoch eine Anwesenheitspflicht einführen wollen, dann wäre eine solche anstelle der in den Art. 74-78 AIG vorgesehenen Massnahmen, die für Betroffene wesentlich belastender sind, anzuwenden. In diesem Fall müsste die Anwesenheitspflicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit folgen, nach welchem immer die am wenigsten belastende Massnahme angeordnet werden soll. In diesem Sinne würde die neue Anwesenheitspflicht eine für die Individuen bessere Staffelung der verschiedenen zur Verfügung stehenden Zwangsmassnahmen ermöglichen. Die Voraussetzungen für einen solchen Eingriff müssten jedoch auf Verordnungsebene entsprechend präzisiert werden.

Begründung:

Um den zuständigen kantonalen Behörden mehr Spielraum bei der Sicherstellung des Wegweisungsvollzugs zu geben, möchte der Bundesrat die gesetzliche Grundlage für eine Anwesenheitspflicht schaffen. Die kantonalen Behörden sollen anordnen können, dass sich Personen mit einer rechtskräftigen Weg- oder Ausweisung oder Landesverweisung, die ihrer Ausreisepflicht nicht nachgekommen und innerhalb der angesetzten Ausreisefrist nicht ausgereist sind, während der maximalen Dauer von einem Monat maximal sechs Stunden pro Tag in einer ihnen zugewiesenen Unterkunft aufzuhalten haben.

Aus Sicht der EKM stellt die Anordnung einer Anwesenheitspflicht einen einschneidenden Eingriff in die Grundrechte dar. Sie betrachtet die Anwesenheitspflicht ausserdem für vulnerable Personen, für Kinder sowie für Kranke als gefährdend. Auch für nicht vulnerable Personen sollte sie nach Ansicht der EKM – wenn überhaupt – nur äusserst zurückhaltend, in begründeten Fällen und wenn, dann nur anstelle der in den Art. 74-78 AIG vorgesehenen Massnahmen, die für Betroffene noch belastender sind, angeordnet werden können. Sie wäre in diesem Sinne eine Alternative zur Ausschaffungshaft und zu weiteren in den Art. 74-78 AIG aufgeführten Zwangsmassnahmen. Auch auf diese Alternative sollte immer unter Wahrung der Verhältnismässigkeit zurückgegriffen werden. Nur in diesem Sinne könnte die EKM eine entsprechende neuen gesetzlichen Grundlage unterstützen.

Gemäss dem neuen Art. 73a Abs. 1 besteht die Möglichkeit, die Anwesenheitspflicht jeweils während längstens einem Monat anzuordnen. Die Massnahme kann also verlängert werden. Aus der Sicht der EKM sollte die Anwesenheitspflicht zur Vorbereitung des Vollzugs der Ausreise einmal angeordnet werden können. Im Falle der Möglichkeit einer mehrmaligen Anord-

nung der Aufenthaltspflicht, müsste das Gesetz den Hinweis enthalten, dass «Verlängerungsverfügungen» nur unter strikter Kontrolle möglich sind. Ein entsprechender Art. 73a Abs. 2 wäre in diesem Kontext wichtig.

Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 und Art. 76 Abs 2 Bst k und 4

Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6

~~1 Wurde ein erstinstanzlicher Weg- oder Ausweisungsentscheid eröffnet oder eine erstinstanzliche Landesverweisung nach Artikel 66a oder 66a bis StGB8 oder Artikel 49a oder 49a bis MStG9 ausgesprochen, so kann die zuständige Behörde die betroffene Person zur Sicherstellung des Vollzugs:~~

~~b. in Haft nehmen, wenn:~~

~~6. sie durch die Nichteinhaltung einer gestützt auf Artikel 73a auferlegten Anwesenheitspflicht den Vollzug einer Weg- oder Ausweisung oder einer Landesverweisung verhindert hat.~~

Art. 76a Abs. 2 Bst. k und 4

~~2 Folgende konkrete Anzeichen lassen befürchten, dass sich die betroffene Person der Durchführung der Wegweisung entziehen will:~~

~~k. Sie hat durch die Nichteinhaltung einer gestützt auf Artikel 73a auferlegten Anwesenheitspflicht bereits einmal die Durchführung einer Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat verhindert.~~

~~4 Weigert sich eine Person, ein Transportmittel zur Durchführung der Überstellung in den zuständigen Dublin-Staat zu besteigen, oder verhindert sie auf eine andere Art und Weise durch ihr persönliches Verhalten die Überstellung, so kann sie, um die Überstellung sicherzustellen, in Haft genommen werden, sofern sie nicht bereits gestützt auf Absatz 1 in Haft genommen wurde und eine weniger einschneidende Massnahme nicht zum Ziel führt. Die Haft darf nur so lange dauern, bis die erneute Überstellung möglich ist, jedoch höchstens sechs Wochen ab Haftanordnung.~~

→ Die EKM lehnt neue Hafttatbestände in Zusammenhang mit der Aufenthaltspflicht ab.

Die Nichteinhaltung der in Art. 73a AIG vorgesehenen Aufenthaltspflicht führt zu zwei neuen Hafttatbeständen. Mit Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 AIG soll eine Ausschaffungshaft und mit Art. 76a Abs. 2 Bst. k und 4 AIG eine Dublin-Haft angeordnet werden können.

Der EKM genügen die heute bereits im Gesetz verankerten Hafttatbestände für die Ausschaffungs- und die Dublin-Haft.

Die EKM begrüsst die Einführung einer maximalen Dauer bei «Dublin-Renitenzhaft» ([Urteil vom 11. März 2022 \(2C 610/2021\)](#)).

Art. 109 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m BGIAA

Art. 109h Bst. a Ziff. 3 und h und i

Folgende Personen und Stellen haben, soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig ist, Zugriff auf das Informationssystem, der sich auf die in den Klammern genannten Daten beschränkt:

a. die Mitarbeitenden des SEM: 3. um im Rahmen eines asyl- oder ausländerrechtlichen Verfahrens Informationen über das Vorhandensein und den Stand der Massnahmen im Hinblick auf die Ausreise zu erhalten (Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a, c–g und j);

h. die zuständigen Abteilungen des Bundesverwaltungsgerichts, um im Rahmen der Behandlung von Beschwerden Informationen über das Vorhandensein und den Stand der Massnahmen im Hinblick auf die Ausreise zu erhalten (Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c–g).

i. die schweizerischen Vertretungen im Ausland und die Missionen zur Unterstützung des SEM bei Abklärungen im Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einem Drittstaat im Rahmen der freiwilligen Rückkehr oder des zwangsweisen Vollzugs (Daten nach Art. 109g Abs. 2 Bst. a und c–g).

→ Die EKM wertet die geplante Erweiterung des Datenzugriffs als heikel, insbesondere, weil es um besonders schützenswerte Daten geht.

Begründung:

Mit Art. 109 AIG soll Mitarbeitenden der kantonalen Justizvollzugsbehörden bzw. diverser Organisationseinheiten des Bundes der Zugriff im ZEMIS auf besonders schützenswerte Daten und in eRetour auf einzelne Datenkategorien gewährt werden.

Die verschiedenen Mitarbeitenden des SEM, des Bundesverwaltungsgerichts sowie der Auslandsvertretungen und Missionen haben bereits heute Zugriff auf die für sie nötigen Informationen aus dem ZEMIS und eRetour. Auch die kantonalen Justizvollzugsbehörden haben bereits heute Zugriff auf nicht besonders schützenswerte Daten, und zwar gestützt auf die Verordnung vom 12. April 2006 über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung). auf Antrag der Konferenz der Kantonalen Leitenden Justizvollzug (KKLJV) wurde die ZEMIS-Verordnung per 15. Juni 2023 angepasst. Justizvollzugsbehörden können seither in die Stammdaten von ZEMIS Einsicht nehmen. Wenn es hingegen um besonders schützenswerte Daten geht, müssen die Justizvollzugsbehörden die kantonalen Migrationsbehörden mittels Amtshilfe um Auskunft ersuchen. Da dieses Verfahren ist zeit- und ressourcenaufwändig ist, sollen die Zugriffsrechte erweitert werden. Die Erweiterung auf besonders schützenswerten Daten bedeutet einen erweiterten Grundrechtseingriff. Aus der Sicht der EKM ist ein solcher weder nötig und noch verhältnismässig.

Der EKM betont, dass bei der Erweiterung der Zugriffsrechte auf verschiedene Behörden und Dritte der Datenschutz sowie die Verhältnismässigkeit zu wahren ist. Insbesondere muss klar bezeichnet werden, wer auf welche Informationen und unter welchen Voraussetzungen Zugriff erhalten darf. In Art. 9 Abs. 1 Bst. q und 2 Bst. m des [Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich](#) BGIAA müssten die Zugriffsberechtigungen und die Gründe für Abrufe präzisiert werden.

Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH hat sich in Zusammenhang mit dem vorliegenden Vernehmlassungsverfahren vertieft mit der Frage der Zugriffsrechte auf besonders schützenswerte Daten beschäftigt. Die EKM empfiehlt, im Rahmen der Überarbeitung des vorliegenden Gesetzesentwurfs die gewichtigen Argumente in der Stellungnahme der SFH in die Überlegungen einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Manuele Bertoli

Präsident