



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Bundesamt für Migration (BFM)

Erläuterungen zur
Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem (C-VIS) und das
nationale Visumsystem (ORBIS)

Bundesamt für Migration
Dezember 2013

Inhaltsübersicht

| | |
|---|----|
| 1. Einleitung..... | 3 |
| 1.1. Das Schengener Visa-Informationssystem | 3 |
| 1.2. Inbetriebnahme des C-VIS..... | 4 |
| 1.3. Nationales Visumsystem | 4 |
| 2. Erläuterungen zur Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem | 6 |
| 1. Kapitel Allgemeine Bestimmungen | 6 |
| 2. Kapitel Nationales Visumsystem (ORBIS) | 7 |
| 3. Kapitel Zentrales Visa-Informationssystem (C-VIS) | 12 |
| 5. Kapitel Datenschutz, Datensicherheit und Aufsicht..... | 20 |
| 6. Kapitel Schlussbestimmungen..... | 26 |
| Projekt ZEMIS und eARB..... | 28 |
| 3. Finanzielle Auswirkungen..... | 29 |

1. Einleitung

1.1. Das Schengener Visa-Informationssystem

Mit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens¹ (SAA) wurde der Grundstein für den Anschluss der Schweiz an das zentrale Visa-Informationssystem (C-VIS) gelegt. Die Entscheidung 2004/512/EG² betraf die Einrichtung eines Systems zum Austausch der Daten über die Visa. Diese Entscheidung ist Teil des Schengen-Besitzstands. In der Verordnung Nr. 767/2008³ des Europäischen Parlaments und des Rates (nachfolgend EU-VIS-Verordnung) werden der Zweck, die Funktionen und Zuständigkeiten für das System festgelegt. Des Weiteren werden die verschiedenen Verfahren für den Austausch von Visumdaten zwischen den Schengen-Staaten beschrieben. Um eine zuverlässige Identifizierung der Visumgesuchstellerinnen und -steller zu ermöglichen, sind im System die biometrischen Daten (Fotografie und Abdrücke der zehn Finger) erfasst.

Das C-VIS dient der Verbesserung der Umsetzung der gemeinsamen Schengener Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation der Visumbehörden und soll dabei helfen:

- das Visumgesuchsverfahren zu vereinfachen;
- «Visum-Shopping» zu verhindern;
- die Betrugsbekämpfung zu erleichtern;
- Kontrollen an den Aussengrenzübergangsstellen und innerhalb des Hoheitsgebiets der Schengen-Staaten zu erleichtern;
- zur Identifizierung von Personen, welche die Voraussetzungen für die Einreise in einen Schengen-Staat oder den dortigen Aufenthalt nicht erfüllen, beizutragen;
- die Anwendung der Dublin-Verordnung⁴ zur Bestimmung des Staats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen gestellten Asylgesuchs und für die Bearbeitung eines solchen Gesuchs zuständig ist, zu unterstützen;
- zur Verhütung von Gefahren für die innere Sicherheit der Schengen-Staaten beizutragen.

Die Behörden der Schengen-Staaten können in Einzelfällen zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten Zugriff auf die im C-VIS eingetragenen Daten beantragen. Die Verfahren für Abfragen unter diesen Umständen sind im Beschluss 2008/633/JI⁵ des Rates (nachfolgend EU-VIS-Beschluss) festgelegt.

¹ SR **0.362.31**

² Entscheidung 2004/512/EG des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), ABl. L 213 vom 15. Juni 2004, S. 5.

³ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, ABl. L 218 vom 13. August 2008, S. 60.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist, ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1.

⁵ Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, in der Fassung gemäss ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 129.

Am 11. Oktober 2011 wurde das System nach Regionen gestaffelt in Betrieb genommen. Gleichzeitig sind die Gesetzesgrundlagen zum C-VIS in Kraft getreten.

1.2. Inbetriebnahme des C-VIS

Mit der Betriebsaufnahme wurden am 11. Oktober 2011 die Konsulate aller Schengen-Staaten in Nordafrika (Tunesien, Algerien, Marokko, Libyen, Ägypten, Mauretanien) an das VIS angeschlossen. Betroffen waren die Schweizer Vertretungen in Rabat, Algier, Tunis, Tripolis und Kairo. Die Schweiz hat gleichzeitig auf freiwilliger Basis alle Visumbehörden im Inland an das C-VIS angeschlossen, namentlich das Bundesamt für Migration (BFM), die kantonalen Migrationsämter sowie die Grenzkontrollbehörden an den Schengen-Aussengrenzen.

Der Nahe Osten (Israel, Jordanien, Syrien, Libanon) mit den Schweizer Vertretungen in Tel Aviv, Ramallah, Amman und Beirut wurde am 10. Mai 2012 und die Golfregion mit den Auslandsvertretungen in Teheran, Kuwait, Riad, Djeddah, Dubai und Abu Dhabi am 2. Oktober 2012 an das C-VIS angeschlossen. Westafrika und zentrales Afrika wurden ebenfalls am 14. März 2013 an das C-VIS angeschlossen.

Der Anschluss der Regionen 6 bis 11 ist bereits erfolgt. Es handelt sich in der genannten Reihenfolge um östliches und südliches Afrika (6. Juni 2013), Südamerika (5. September 2013), die ehemaligen Sowjetstaaten in Zentralasien und Südostasien (14. November 2013) sowie die besetzten palästinensischen Gebiete (wobei die Schweiz Ramallah auf freiwilliger Basis bereits gleichzeitig mit den Standorten im Nahen Osten an das C-VIS angeschlossen hat). Am 30. September 2013 wurden zwölf weitere Regionen bestimmt: Zentralamerika (zwölfte Region), Nordamerika (dreizehnte Region), Karibikstaaten (vierzehnte Region), Ozeanien (fünfzehnte Region), Westbalkan und Türkei (sechzehnte Region), Zentralasien (siebzehnte Region), Russland (achtzehnte Region), China, Japan und deren Nachbarstaaten (neunzehnte Region) und Südasien (zwanzigste Region); dazu gehören auch die europäischen Mikrostaaten (einundzwanzigste Region), die EU-Schengen-Mitgliedstaaten (nicht Schengen) (zweiundzwanzigste Region) und die Mitgliedstaaten der EU (dreiundzwanzigste Region). Das Datum des Anschlusses dieser Regionen wird in Brüssel zurzeit noch diskutiert.

1.3. Nationales Visumsystem

Das C-VIS enthält die Daten aller Schengen-Staaten. Diese Daten werden von den nationalen Systemen der Schengen-Staaten in das zentrale System eingeliefert. Die Schweiz hat bisher ihr System für die automatisierte Ausstellung und Kontrolle der Visa (EVA) an das C-VIS angebunden. Dank dieser Anbindung konnte sie die erforderlichen Daten gemäss der EU-VIS-Verordnung liefern. Im Januar 2014 soll ein neues nationales Visumsystem (ORBIS) in Betrieb genommen werden, welches das System EVA ersetzen wird. Im Gegensatz zu EVA, einem Subsystem des Informationssystems für den Ausländer- und den Asylbereich (zentrales Migrationsinformationssystem, ZEMIS), wird das neue nationale Visumsystem vollständig unabhängig von ZEMIS funktionieren. Die nach der Inbetriebnahme des neuen nationalen Visumsystems anwendbaren Gesetzesbestimmungen wurden vom Parlament bereits im Dezember 2009 verabschiedet.

Jetzt gilt es, diese Gesetzesgrundlagen auf Verordnungsstufe zu konkretisieren. Sobald die neue Verordnung in Kraft tritt, wird die seit 11. Oktober 2011 geltende Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem (VISV)⁶ aufgehoben.

Die Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem stellt eine Totalrevision der geltenden VISV dar. Im Wesentlichen ist die bereits bestehende Verordnung mit den Bestimmungen zum neuen nationalen Visumsystem (ORBIS) zu ergänzen. Es muss detailliert festgelegt werden, welche Behörden die Daten erfassen werden und welche Daten sie abfragen können.

⁶ SR 142.512

2. Erläuterungen zur Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem

Die Bestimmungen zum C-VIS bleiben unverändert und sind vergleichbar mit dem geltenden Recht. Hingegen sind neue Bestimmungen zum ORBIS vorgesehen. Dabei handelt es sich insbesondere um die Artikel über die Erfassung und Abfrage der Daten. Die allgemeinen Bestimmungen des Kapitels 1 wurden im Hinblick auf das neue System ORBIS vervollständigt. Ein neues Kapitel 2 ist vollumfänglich ORBIS gewidmet. Kapitel 3 behandelt das C-VIS und übernimmt die geltenden Bestimmungen zu diesem System. Ein neues Kapitel 4 behandelt die Abfrage anderer Datenbanken und das Kommunikationssystem VIS-Mail. Kapitel 5 ist dem Datenschutz gewidmet und übernimmt die aktuellen Grundsätze bezüglich des C-VIS, welche grösstenteils auch für ORBIS anwendbar sind.

1. Kapitel Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

In diesem Artikel wird der Gegenstand der vorliegenden Verordnung geregelt. Sowohl das C-VIS als auch das nationale Visumsystem werden darin behandelt. Geregelt wird vor allem, welche Schweizer Behörden Zugang zu den beiden neuen Visa-Informationssystemen haben. Ein besonderes Verfahren ist namentlich für die Behörden vorgesehen, die für die Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten zuständig sind. Dieses Verfahren wird im 5. Kapitel der Verordnung definiert. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Verordnung betrifft den Datenschutz.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt gilt es auch, dem neuen nationalen Visumsystem einen Namen zu geben. Das System erhält die Bezeichnung ORBIS.

Art. 2 Begriffe

In diesem Artikel werden zur besseren Verständlichkeit die Begriffe aufgenommen, die in der Verordnung wiederholt verwendet werden. Es geht insbesondere darum, die Anwendung N-VIS zu definieren. Es wird eine Definition der Begriffe «Drittstaat», «Schengen-Staat» und «Dublin-Staat» geliefert. Ausserdem wird das System VIS-Mail in der Einleitung der Verordnung neu definiert.

Die Begriffsbestimmungen zum C-VIS und zum nationalen Visumsystem finden sich in den Artikeln 109a Absatz 1 und 109b Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)⁷. Der Begriff der zentralen Zugangsstelle wird in Artikel 109a Absatz 4 AuG bestimmt.

⁷ SR 142.20, Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung und des Beschlusses über das Visa-Informationssystem (VIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) BBl 2009 4245, AS 2010 2063.

2. Kapitel Nationales Visumsystem (ORBIS)

1. Abschnitt Verantwortung, Zweck und Struktur des Systems

Art. 3 Verantwortung

In diesem Artikel wird das BFM als das für das System ORBIS verantwortliche Organ bezeichnet. Es wird angegeben, welche Aufgaben mit der Verantwortung für das System hauptsächlich verbunden sind.

Art. 4 Zweck

Artikel 4 präzisiert den Zweck des ORBIS. Das System ermöglicht nicht nur die Speicherung der Daten im Zusammenhang mit Visumanträgen, sondern auch den technischen Zugang zu den Daten im C-VIS.

Art. 5 Inhalt und Struktur

Dieser Artikel legt den Aufbau des ORBIS fest und beschreibt, wie es mit dem C-VIS zusammenarbeitet. Im zentralen Visa-Informationssystem gehen die Daten ein, die von allen nationalen Systemen der Schengen-Staaten erfasst werden. Somit übermittelt die Applikation N-VIS die nationalen Daten in das zentrale System. Das aktuelle System EVA wird im Januar 2014 durch ORBIS ersetzt. Danach werden die Daten der Visumgesuchstellerinnen und -gesuchsteller im ORBIS erfasst.

2. Abschnitt Erfassung der Daten und Übermittlung an das C-VIS

Art. 6 Erfassung der Daten

Dieser Artikel behandelt die Eingabe von Daten durch die Behörden, die gemäss Artikel 109b des AuG – welcher bei der Inbetriebnahme des ORBIS Artikel 8a des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA)⁸ ersetzt⁹ – dafür zuständig sind.

Abs. 1

Hier wird auf die entsprechenden Bestimmungen der EU-VIS-Verordnung verwiesen, in denen festgelegt wird, welche Daten obligatorisch eingegeben werden müssen, wenn ein Visumgesuch im Sinne von Artikel 19 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009¹⁰ (nachfolgend Visakodex) als zulässig erachtet wird sowie wenn ein Visum erteilt, annulliert, aufgehoben oder

⁸ SR 142.51

⁹ Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung und des Beschlusses über das Visa-Informationssystem (VIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) BBl 2009 4245, AS 2010 2063.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.09.2009, S.1.

verlängert wird. Die betreffenden Datenkategorien werden im Anhang ausführlich in einer Matrix, welche die Zugangsberechtigungen zum ORBIS regelt, aufgelistet (Anhang 2).

Abs. 2

Die Daten werden automatisch in das C-VIS übermittelt, sofern sie Schengen-Visa der Kategorie A, also Visa für den Flughafentransit, oder der Kategorie C, also Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt von maximal drei Monaten, betreffen. Diese Visumkategorien können auch eine räumlich beschränkte Gültigkeit haben und an der Grenze ausgestellt werden (Art. 11a, Bst. a–d der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung¹¹, VEV).

Abs. 3

Nach Absatz 3 werden bestimmte Daten im ORBIS erfasst, die nur für die Schweiz nützlich sind. Diese Daten werden insbesondere erfasst, wenn die Schweiz ein Visum der Kategorie D erteilt, d. h. ein nationales Visum im Sinne von Artikel 18 des Übereinkommens zur Durchführung des Schengen-Assoziierungsabkommens¹². Dieselben Daten werden von den Kantonen erfasst, wenn Schengen-Visa für kurzfristige Aufenthalte (unter drei Monaten) erteilt werden, die aufgrund der Ausübung einer Erwerbstätigkeit bewilligungspflichtig sind.

In der Kategorie VII des Anhangs 2 sind diese zusätzlichen Daten aufgelistet, welche nicht an das C-VIS übermittelt werden.

Art. 7 Erfassung in Vertretung eines anderen Schengen-Staates

Abs. 1

Am 30. November 2009 nahm die Europäische Kommission die Entscheidung 2009/876/EG¹³ an. Einige Grundsätze dieser Entscheidung wurden in der vorliegenden Verordnung übernommen. In Artikel 7 ist entsprechend Punkt 2 des Anhangs der genannten Entscheidung vorgesehen, dass bei der Eingabe von Daten zu einem Visumgesuch in Vertretung eines anderen Schengen-Staates im nationalen Visumsystem und im zentralen Visa-Informationssystem die Identifizierungsnummer des vertretenen Staates anzugeben ist.

Die Schweiz vertritt bestimmte Schengen-Staaten im Rahmen der Erteilung oder der Verweigerung von Visa in bestimmten Auslandsvertretungen. Sobald sich eine Visuminhaberin oder ein Visuminhaber im Schengen-Raum befindet und dort zum Beispiel die Verlängerung eines erteilten Visums beantragt, wird diese Verlängerung vom Schengen-Staat vorgenommen, in welchem sich die betreffende Person befindet und welcher damit zum Besitzer der neuen Daten wird.

¹¹ SR 142.204

¹² Übereinkommen 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. Geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt, ABl. L 85 vom 31. März 2010, S. 1.

¹³ Entscheidung 2009/876/EG der Kommission vom 30. November 2009 zur Annahme von technischen Umsetzungsmassnahmen für die Dateneingabe und die Verknüpfung der Antragsdatensätze, den Datenzugang, die Änderung, Löschung und vorzeitige Löschung von Daten sowie für das Führen von und den Zugriff auf Aufzeichnungen im Visa-Informationssystem, ABl. L 315 vom 2.12.2009, S. 30.

Abs. 2

Wenn die in Absatz 1 genannte Behörde ein Visum erteilt, ablehnt, aufhebt, annulliert oder verlängert, wird der Name des vertretenen Staates automatisch an das C-VIS übermittelt.

Art. 8 Besitzer der Daten, die an das C-VIS übermittelt werden

Abs. 1

Unter Punkt 2 des Anhangs der Entscheidung 2009/876/EG wird definiert, wer «Besitzer» der jeweiligen Daten ist. So ist der Staat, der bei der Einreichung eines Visumgesuchs für die Dateneingabe zuständig ist, Besitzer dieser Daten. Die Daten, die bei einer Entscheidung zur Visumerteilung oder zur Ablehnung eines Visums eingegeben wurden, gehören dem gleichen Datenbesitzer.

So kann ein Staat, der im Besitz der Daten zu einem Visumgesuch ist, alle damit verbundenen Daten löschen, einschliesslich der Daten betreffend Verlängerungen oder Annullierungen, die andere Schengen-Staaten im Nachhinein vorgenommen haben. Jedem Schengen-Staat, der ein von einem anderen Staat ausgestelltes Visum annulliert oder verlängert hat, steht es andererseits frei, die von ihm erfassten und ans C-VIS übermittelten Daten zu löschen oder zu korrigieren.

Abs. 2

Kopiert eine für das Visumverfahren zuständige Behörde bereits im C-VIS erfasste Fingerabdrücke, wird sie zur Besitzerin des so erstellten neuen Datensatzes.

Art. 9 Verknüpfungen zwischen den Gesuchsdatensätzen

Abs. 1

Muss ein Gesuch wegen Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Reisenden oder zu einer gemeinsam reisenden Familie mit anderen Gesuchen verknüpft werden, werden sämtliche Daten einem einzigen Staat zugeordnet. Nur dieser Staat kann zudem Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Mitgliedern der Gruppe erstellen oder diese korrigieren. In der Schweiz erhalten die Visumbehörden diese Kompetenz.

Abs. 2

Nur der Staat, der im Besitz eines Datensatzes zu einem Visumgesuch ist, ist berechtigt, diesen mit anderen Datensätzen der gleichen gesuchstellenden Person zu verknüpfen oder die entsprechenden Verknüpfungen zu löschen. Dementsprechend dürfen die schweizerischen Visumbehörden Gesuchsdatensätze mit früheren Gesuchsdatensätzen der Visumgesuchstellerin oder des Visumgesuchstellers verknüpfen.

3. Abschnitt Online-Zugang zum ORBIS (Art. 109c AuG)

Art. 10

Hier wird genau geregelt, welche Dienststellen über eine Zugangsberechtigung zum neuen nationalen Visumsystem verfügen. Artikel 10 konkretisiert Artikel 109c AuG. Die Zugangsberechtigungen werden in Anhang 2 der vorliegenden Verordnung ausführlich bestimmt. In diesem Anhang wird festgelegt, welche Daten im nationalen Visumsystem enthalten sind,

und die entsprechenden Abfrage- und Bearbeitungsberechtigungen werden festgelegt (siehe Erläuterungen zu Anhang 2 am Ende dieses Dokuments).

Abs. 1 Bst. a

Es muss insbesondere festgelegt werden, dass beim BFM die Abteilung Zulassung und Aufenthalt sowie die Abteilung Einreise im Rahmen ihrer Aufgaben in den Bereichen Visa und Reisedokumente Zugang zu den Daten haben müssen. Auch für die Personenidentifikation im Migrationsbereich ist ein Zugang zum nationalen Visumsystem erforderlich. Der Direktionsbereich Asyl und Rückkehr hat im Rahmen der Prüfung der Asylgesuche Zugang zum System. Die Registratur muss zur Archivierung Zugang haben, die Sektion Informatik und der Statistikdienst zur Erstellung von Visostatistiken. Die Abteilung Zulassung Arbeitsmarkt schliesslich hat Zugang zum System ORBIS, um Gesuche im Bereich des Ausländerrechts prüfen zu können.

Abs. 1 Bst. b–g

Die unter den Buchstaben b, c, e, f und g vorgesehenen Zugangsberechtigungen entsprechen den Berechtigungen im aktuellen System EVA, einem Subsystem von ZEMIS. Die schweizerischen Behörden müssen im neuen System ORBIS über dieselben Berechtigungen verfügen.

In Artikel 10 Abs. 1 Bst. d ist nicht nur ein Zugang für das Staatssekretariat und die Politische Direktion, sondern auch für die Konsularische Direktion des EDA vorgesehen. Dieser Zugang, der im Zusammenhang mit der Schaffung der Konsularischen Direktion im Frühling 2011 steht, ist gerechtfertigt und soll zu einer effizienteren Bearbeitung der Beschwerden im Rahmen der Visumerteilung im Zuständigkeitsbereich des EDA beitragen. Buchstabe g ist den kantonalen und kommunalen Migrationsbehörden gewidmet. Jede Behörde, die Aufenthaltsbewilligungen erteilt oder verlängert oder über Einbürgerungsverfahren entscheidet, muss Zugang zum nationalen Visumsystem haben, um die verschiedenen Migrationsstationen der betreffenden Person überprüfen zu können.

Buchstabe f ist den Einheiten des fedpol gewidmet. Es sind keine Änderungen des Zugriffs vorgesehen im Vergleich zum aktuell gewährten Zugriff auf das System EVA.

In Buchstabe g werden auch die kantonalen Polizeibehörden genannt, die Aufgaben im Migrationsbereich erfüllen, d. h. im Bereich des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer. Auch sie müssen Zugang zu den Visumdaten des nationalen Visumsystems haben. Diese Kantonsbehörden müssen z. B. Personen identifizieren können, die über keine Papiere verfügen, mit denen diese nachweisen können, dass sie sich legal in der Schweiz und im Schengen-Raum aufhalten. Dieser Zugang wird auf Grundlage von Artikel 109c Buchstabe e AuG gewährt.

Abs. 1 Bst. h

Aufgrund der von Nationalrat Toni Brunner eingereichten parlamentarischen Initiative (05.463; Unterbindung von Ehen bei rechtswidrigem Aufenthalt) hat das Parlament am 12. Juni 2009 eine Änderung des Zivilgesetzbuches (ZGB)¹⁴, des Partnerschaftsgesetzes (PartG)¹⁵ und des BGIAA gutgeheissen.

¹⁴ SR 120

¹⁵ SR 211.231

Mit diesen Änderungen müssen die Zivilstandsbehörden in Zukunft den rechtmässigen Aufenthalt der zukünftigen Eheleute oder Partner in der Schweiz prüfen und diejenigen Personen den Migrationsbehörden melden, die ihren rechtmässigen Aufenthalt in der Schweiz nicht nachgewiesen haben. Um diese Aufgabe erfüllen zu können und die Ehen bzw. Partnerschaften zu bekämpfen, die offensichtlich den Zweck haben, die Bestimmungen über Zulassung und Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu umgehen (vgl. Art. 97a ZGB und Art. 6 Abs. 2 PartG), haben die Zivilstandsbehörden und ihre Aufsichtsbehörden nun online Zugang zu den Daten des zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS). Dies gilt auch für bestimmte Daten zu den Visa. Diese Daten müssen für die Zivilstandsbehörden auch im System ORBIS, das in der vorliegenden Verordnung geregelt wird, zugänglich sein.

Abs. 1 Bst. i–k

In den Buchstaben i–k werden Zugangsberechtigungen zu den Visumdaten gewährt, die bereits im Rahmen der ZEMIS-Verordnung¹⁶ vom 12. April 2006 gelten. Diese Berechtigungen müssen auch für das neue System ORBIS gewährt werden. Davon betroffen sind die Abteilung Internationale Rechtshilfe des Bundesamtes für Justiz, der Nachrichtendienst des Bundes zur Prüfung von Fernhaltungsmassnahmen zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit der Schweiz sowie das Bundesverwaltungsgericht für die Instruktion der Beschwerden im Visumbereich nach dem AuG.

Absatz 1 Bst. l–n

Die Buchstaben l–n wurden eingeführt, weil es sich um neue Zugänge zum ZEMIS¹⁷ handelt, die seit dem 1. Dezember 2011 bestehen und für die Eidgenössische Steuerverwaltung und die Eidgenössische Zollverwaltung bestimmt sind. Diese sind gehalten, im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Visumdaten im ORBIS abzufragen.

Abs. 2

In diesem Absatz wird auf Anhang 2 verwiesen, in dem die Zugangsberechtigungen für die verschiedenen Daten im System ORBIS geregelt werden.

¹⁶ SR 142.513

¹⁷ Art. 9 Bst. o–q ZEMIS-Verordnung.

3. Kapitel Zentrales Visa-Informationssystem (C-VIS)

1. Abschnitt Online-Abfrage des C-VIS (Art. 109a AuG)

Art. 11

Artikel 11 soll genau bestimmen, welche Dienststellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben online Daten des C-VIS abfragen können. Er konkretisiert Artikel 109a AuG.

Abs. 1

Bst. a

In Buchstabe a wird bestimmt, welche Einheiten des BFM online Daten des C-VIS abfragen können. Die Abteilung Zulassung und Aufenthalt und die Abteilung Einreise müssen im Rahmen ihrer Aufgaben im Visumverfahren Zugang zum C-VIS haben.

Die Dublin-Sektionen des BFM und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Empfangs- und Verfahrenszentren sowie aller Zentren, welche der Bund und die Kantone zur Beschleunigung der Asylverfahren inskünftig eröffnen werden (EVZ; Art. 11 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2), haben zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständigen Dublin-Staates Zugang zum C-VIS. Ein solcher Zugang ist für die Mitarbeitenden der Zentren unbedingt nötig, damit sie die Dublin-Fälle von den anderen Fällen trennen können. So können sie überprüfen, ob eine Person in einem anderen Dublin-Staat bereits ein Visum erhalten hat. Ist dies der Fall, kann das Dublin-Verfahren eingeleitet werden.

Bst. b–e

In den Buchstaben b–e werden zum Teil die Zugangsberechtigungen nach Artikel 109a Absatz 2 Buchstaben a, c und d AuG übernommen, d. h. die Zugangsberechtigungen für:

- die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden und das Grenzwachtkorps, die Schweizer Vertretungen im Ausland und die Mission der Schweiz bei der UNO in Genf, das Staatssekretariat, die Politische Direktion und die Konsularische Direktion des EDA, zur Prüfung der Visumgesuche;
- das Grenzwachtkorps und die zuständigen kantonalen Polizeibehörden namentlich zur Durchführung von Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet der Schweiz.

–

Bst. f

Die kantonalen Migrationsbehörden müssen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Visumbereich Zugang zum C-VIS haben. Die Kantone können Aufgaben im Migrationsbereich auf die Gemeinden und Städte übertragen, auch in Bezug auf Visa. Aufgrund der Kompetenzen, die vom Kanton Bern auf die Gemeinden Bern, Biel und Thun übertragen wurden, müssen auch diese Zugang zum C-VIS haben. Diese Kompetenzdelegation ist formell im Einführungs-gesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG)¹⁸ des Kantons Bern vorge-sehen. Ab Inbetriebnahme des C-VIS müssen alle Behörden, die Visa ausstellen oder ver-längern, das neue europäische System gemäss der EU-VIS-Verordnung abfragen. Eine for-

¹⁸ RSB 122.20

melle gesetzliche Grundlage auf Bundesebene ist vorgesehen, um den Zugang durch die Gemeindebehörden zu regeln. Die Artikel 109a und 109b AuG werden angepasst und vom 20. November 2013 bis zum 20. Februar 2014 im Rahmen des Entwurfs zur Übernahme einer Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands – der Verordnung (EU) Nr. 1051/2013¹⁹ zur Anpassung des Schengener Grenzkodex – zur Vernehmlassung unterbreitet. Diese Bestimmungen treten voraussichtlich Ende 2015 in Kraft.

Abs. 2

Die Einsatzzentrale EZ des fedpol kann als zentrale Zugangsstelle Daten des C-VIS direkt abfragen (Art. 109a Abs. 4 AuG). Sie beantwortet die Gesuche, die von den Behörden nach den Absätzen 17 und 18 an sie gerichtet werden. Die EZ fedpol hat im Rahmen der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten Zugang zu den Daten des C-VIS.

Abs. 3

Die Abfrageberechtigungen sind in Anhang 3 der vorliegenden Verordnung umfassend geregelt. In diesem Anhang werden sämtliche Daten zu den Visa sowie die entsprechenden Abfrage- und Bearbeitungsberechtigungen aufgeführt (siehe Erläuterungen zu Anhang 3). Die Bearbeitung der Visumdaten, also deren Eingabe und Änderung, ist nur im nationalen Visumsystem ORBIS möglich.

2. Abschnitt Datenkategorien für die Abfrage des C-VIS und Umfang der Abfragerechte

Art. 12 Abfrage zur Prüfung von Visumgesuchen und für Visumentscheide

Die Visumbehörden sind berechtigt, eine Suche im C-VIS durchzuführen, bevor sie über ein Gesuch entscheiden. Sie können das System auch bei Aufhebung, Annullierung oder Verlängerung eines Visums abfragen. Sie können dafür mehrere Daten gleichzeitig oder getrennt verwenden. Zu erwähnen sind insbesondere die Personendaten der betroffenen Person wie Vorname, Nachname, Geburtsname, Geschlecht, Datum, Ort und Land der Geburt. Eine Suche ist auch anhand der Daten zum Reisedokument möglich sowie zur natürlichen oder juristischen Person, die die Einladung ausgesprochen hat oder die verpflichtet ist, die Kosten für den Lebensunterhalt der Visumgesuchstellerin oder des Visumgesuchstellers während des Aufenthalts zu tragen. Auch die Fingerabdrücke, die Nummer der Visumvignette und das Ausstellungsdatum etwaiger früher erteilter Visa können benutzt werden.

Art. 13 Abfrage bei Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen oder auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz

In Artikel 13 wird bestimmt, welche Datenkategorien verwendet werden dürfen, um an den Schengen-Aussengrenzen oder auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz das C-VIS abzufragen. Welche Daten verwendet werden dürfen, wird in der EU-VIS-Verordnung festgelegt. Aus Gründen der Klarheit wird auf die einschlägigen Bestimmungen verwiesen. An den Schengen-Aussengrenzen ist die Kontrolle der Visuminhaberinnen und -inhaber obligatorisch. Die-

¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 1051/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 zwecks Festlegung einer gemeinsamen Regelung für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen unter aussergewöhnlichen Umständen, ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 1.

ser Artikel regelt die Modalitäten für die Kontrolle über das C-VIS sowie für die auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz vorgenommenen Kontrollen zur Prüfung der Rechtmässigkeit des Aufenthalts von Drittstaatsangehörigen in der Schweiz.

Ergibt die Suche einen Treffer, ist die Person also im C-VIS erfasst, so können die Daten gemäss EU-VIS-Verordnung abgefragt werden. In der Matrix in Anhang 3 ist ersichtlich, welche Daten von welchen Behörden abgefragt werden können. Es handelt sich um die Daten der Kategorien I, II, V und VI.

Zu erwähnen ist, dass auch die mit einem Gesuch verknüpften Datensätze von Gruppen oder Familien abgefragt werden können (Kategorie VII). In diesen Gesuchsdatensätzen haben die Behörden Zugang zu denselben Daten wie im Datensatz der Hauptvisuminhaberin oder des Hauptvisuminhabers.

Art. 14 Abfrage zur Identifikation

Das C-VIS kann zu Identifikationszwecken abgefragt werden, wenn nach einer Suche in Anwendung von Artikel 13 Zweifel an der Identität der Visuminhaberin oder des Visuminhabers bestehen oder wenn eine Person über kein Visum verfügt. Die Suche ist zuerst anhand der Fingerabdrücke durchzuführen. Ist die Suche nicht erfolgreich oder können die Fingerabdrücke nicht verwendet werden, kann eine Suche anhand der Personendaten wie Namen oder Geburtsdatum durchgeführt werden und/oder anhand der Daten in Zusammenhang mit dem Reisedokument. Diese Suche kann in Kombination mit der derzeitigen Staatsangehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit bei der Geburt durchgeführt werden.

Führt die Suche im zentralen System zu einem Treffer, können zusätzlich zu den Daten für Suchen nach Artikel 13 weitere Daten abgefragt werden, nämlich die Daten der Kategorien im Zusammenhang mit den verweigerten oder verlängerten Visa, d. h. der Kategorien III und IV in Anhang 3.

Auch die verknüpften Datensätze von Gruppen oder Familien sowie die aufeinanderfolgenden Gesuchsdatensätze der gesuchstellenden Person (Kategorie VII) können abgefragt werden. In diesen Gesuchsdatensätzen haben die Behörden Zugang zu denselben Daten wie im Datensatz der Hauptvisuminhaberin oder des Hauptvisuminhabers, d. h. zu den Daten der Kategorien nach Anhang 3.

Eine Abfrage nach Artikel 14 bietet somit die Möglichkeit, mehr Daten abzufragen als bei einer Abfrage nach Artikel 13. Verfügt die betreffende Person jedoch über ein Visum, so müssen die Behörden in einem ersten Schritt eine Abfrage nach Artikel 13 durchführen.

Art. 15 Abfrage zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates

Dieser Artikel regelt, welche Datenkategorien zum Abfragen des C-VIS verwendet werden können, um den Staat zu bestimmen, der auf Grundlage der Dublin-Verordnung für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist.

Das wichtigste Instrument für die Suche sind die Fingerabdrücke der asylsuchenden Person. Die im Empfangs- und Verfahrenszentrum oder einem anderen Verfahrenszentrum abgenommenen Fingerabdrücke müssen dementsprechend mit den Daten im C-VIS abgeglichen werden können.

In Anhang 3 der vorliegenden Verordnung sind die Daten, welche im Rahmen der Anwendung der Dublin-Verordnung abgefragt werden können, genau aufgeführt.

Absatz 4

Artikel 15 Absatz 4 beschreibt, in welchem Umfang Daten zu verknüpften Gesuchen im Sinne von Artikel 8 Absatz 4 der EU-VIS-Verordnung (Familien oder Reisegruppen) abgefragt werden können. Es sind ausschliesslich die Daten der Familienmitglieder, d. h. des Ehegatten und der Kinder, zugänglich. Der Zugang ist zudem auf bestimmte Daten der Kategorie I von Anhang 3 beschränkt, nämlich folgende Personendaten: Name, Geburtsname, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige Staatsangehörigkeit, Staatsangehörigkeit bei der Geburt, Geburtsland, Geschlecht.

Diese Regelung ist insbesondere unter Punkt 3 des Anhangs der Entscheidung 2009/876/EG vorgesehen.

Art. 16 Abfrage zur Prüfung von Asylgesuchen

Dieser Artikel gleicht Artikel 15. Darin wird geregelt, welche Datenkategorien zum Abfragen des C-VIS für die Bearbeitung eines Asylgesuchs verwendet werden können, wenn die Schweiz auf Grundlage der Dublin-Verordnung für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist. Die Suche im C-VIS erfolgt auch hier hauptsächlich anhand der Fingerabdrücke der asylsuchenden Person. Es können mehr Daten online abgefragt werden als im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 15. Die entsprechenden Datenkategorien sind in Anhang 3 genannt. Zu erwähnen ist, dass aufeinanderfolgende Gesuchsdatensätze einer Visuminhaberin oder eines Visuminhabers abgefragt werden können. Auch die Datensätze zum Ehegatten und zu den Kindern sind zugänglich, und zwar im selben Umfang wie im Rahmen von Artikel 15, also für bestimmte Daten der Kategorie I.

Zu den Daten bei Ablehnung der Visumerteilung oder bei Nichtfortführung der Prüfung des Visumgesuchs hingegen besteht für die Behörden des Asylbereichs kein Zugang (Kategorien III und IV).

3. Abschnitt Zugang zu den Daten des C-VIS über die zentrale Zugangsstelle

Zusätzlich zum Regelungsgehalt der EU-VIS-Verordnung soll das C-VIS im Zusammenhang mit schweren Straftaten für Datenabfragen im Sinne des EU-VIS-Beschlusses zwecks Erhöhung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung auch den Sicherheitsbehörden der Schengen-Staaten und Europa zugänglich gemacht werden.

Art. 17 Bundesbehörden, die Daten beantragen können

Dieser Artikel hält aus Gründen des Datenschutzes und der Transparenz fest, welche Behörden auf Stufe des Bundes im Sinne des Art. 3 Abs. 2 des EU-VIS-Beschlusses berechtigt sind, eine Anfrage an die zentrale Zugangsstelle auf Erhalt von Daten aus dem C-VIS zu stellen. Dabei erhalten die Sicherheitsbehörden des Bundes, die im Rahmen ihrer gesetzlich begründeten Aufgabe mit der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten analog zum Straftatenkatalog in Artikel 286 Absatz 2 Buchstabe a der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)²⁰ beschäftigt sind, keinen direkten Zugang zum C-VIS, sondern richten ihre Anfragen an eine zentrale Zugangsstelle. Demzu-

²⁰ SR 312.0

folge sind zur Durchführung gerichtspolizeilicher Ermittlungen gestützt auf die StPO die Bundesanwaltschaft und die Bundeskriminalpolizei (BKP) von fedpol genannt. Letztere kann entsprechende Anfragen auch im Rahmen ihrer Aufgabe als kriminalpolizeiliche Zentralstelle gestützt auf das Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG)²¹ an die zentrale Zugangsstelle richten. Die namentlich aufgeführten Organisationseinheiten des Nachrichtendienstes des Bundes können in Erfüllung ihrer präventiven Aufgaben nach dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)²² ebenfalls entsprechende Anfragen auf Datenbekanntgabe stellen.

Der Dienst Internationale Identifizierungen (INTID) ist ein Kommissariat der Abteilung Internationale Polizeikooperation (IPK) bei fedpol. INTID ist ein spezialisierter Dienst und dient den ermittelnden Strafverfolgungsbehörden in der Aufklärung von Straftaten als kompetente Fachstelle. Er bearbeitet im 24-Stunden-Pikettdienst grenzüberschreitende Anfragen im Zusammenhang mit erkennungsdienstlichen Abklärungen (Identifizierungen von Personen und Spuren mittels Fingerabdrücken, DNA und weiteren erkennungsdienstlichen Materials) sowie mit internationalen Personenfahndungen. Eine Berechtigung von INTID zum Zugang zum C-VIS über die zentrale Zugangsstelle ermöglicht bei schweren Delikten eine raschere Identifizierung und präzisere Fahndung, insbesondere ausserhalb der Bürozeiten.

Das Parlament hat entschieden, dass schweizweit lediglich eine zentrale Zugangsstelle bei der EZ fedpol errichtet werden soll. Die EZ fedpol steht den anfrageberechtigten Behörden rund um die Uhr jeden Tag zur Verfügung und erlaubt den Betrieb eines einheitlich und professionell zentral geführten Gesamtsystems. Dieser Zugang soll es den Behörden ermöglichen, Straftaten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Terrorismus, besser zu verhüten und zu bekämpfen. In Bezug auf die «Einsatzzentrale» als zugangsberechtigte Behörde ist anzumerken, dass diese in Kommissariate organisiert ist, in denen die Mitarbeitenden Schichtdienst (365 Tage rund um die Uhr) leisten. Alle Kommissariate der EZ fedpol nehmen ausserhalb der offiziellen Ansprechzeiten stellvertretend Aufgaben für die Sicherheitsbehörden des Bundes wahr, die innert kurzer Frist erledigt werden müssen. Dies rechtfertigt eine Zugangsberechtigung zum C-VIS des jeweils im Einsatz stehenden Kommissariats über die zentrale Zugangsstelle.

Art. 18 Kantonale und kommunale Behörden, die Daten beantragen können

Die unter diesem Artikel aufgeführten kantonalen und kommunalen Behörden können zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten ihre Gesuche an die zentrale Zugangsstelle (EZ fedpol) richten, um bestimmte Daten aus dem C-VIS zu erhalten. Zu diesen Behörden zählen die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano.

Die Strafverfolgungsbehörden der Kantone können bei ihren Kantonspolizeien beantragen, dass ein Gesuch an die EZ fedpol gerichtet wird.

Die Kantone regeln das Verfahren und informieren die EZ fedpol.

²¹ SR 360

²² SR 120

Art. 19 Verfahren für den Erhalt der Daten

Dieser Artikel regelt das ordentliche Verfahren einerseits und das Verfahren in einem dringenden Ausnahmefall andererseits. Grundsätzlich kann ein Gesuch der berechtigten Behörden in Papierform oder elektronisch an die EZ fedpol gerichtet werden. Vorzugsweise erfolgt das begründete Gesuch formularbasiert auf elektronischem Weg unter Verwendung eines Standardformulars der EZ fedpol, welches auf elektronischem Weg verfasst und über ein gesichertes Mailsystem (Pol-Mail) übermittelt wird. In diesem Formular wird zwischen dem Normalfall und dem dringenden Fall unterschieden. Ein dringender Ausnahmefall besteht unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. dringende Ermittlungshandlung, Beweismittelsicherung oder Haftsache). Die Möglichkeit der EZ fedpol, ein mündliches Gesuch zu stellen, setzt voraus, dass eine äusserste Dringlichkeit besteht, welche keinen Aufschub duldet. Diese Dringlichkeit muss im mündlichen Gesuch bereits begründet werden. Das Gesuchsformular muss bei der EZ fedpol unverzüglich nach dem mündlichen Gesuch nachgereicht werden. Die EZ fedpol prüft daraufhin, ob alle Bedingungen erfüllt waren und ob tatsächlich ein dringender Ausnahmefall gegeben war. Die nachträgliche Überprüfung ist innert nützlicher Frist nach erfolgter Bearbeitung des Gesuchs durchzuführen. Fedpol legt in einem Bearbeitungsreglement das konkrete Verfahren fest.

Die Daten, zu denen die EZ fedpol Zugang hat, sind in Anhang 3 aufgeführt. Die Einsatzzentrale hat Zugang zu fast allen Daten ausser zu jenen, die im Fall der Nichtfortführung der Prüfung eines Visumgesuchs erfasst werden (Kategorie III). Die zentrale Zugangsstelle hat auch keinen Zugang zu den Datensätzen betreffend die Familienangehörigen und Reisegruppen. Sie kann jedoch aufeinanderfolgende Gesuche einer gesuchstellenden Person abfragen.

Art. 20 Bedingungen für den Erhalt der Daten

In diesem Artikel wird genau bestimmt, unter welchen Bedingungen die Behörden nach den Artikel 17 und 18 die Daten erhalten können.

Der EU-VIS-Beschluss legt namentlich fest, dass berechtigte Gründe zur Annahme bestehen müssen, dass die Abfrage der Daten des C-VIS erheblich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten beitragen kann. Die Begriffe «terroristische Straftaten» und «schwerwiegende Straftaten» sind in Artikel 2 des EU-VIS-Beschlusses definiert als Straftaten nach innerstaatlichem Recht, die den in den Rahmenbeschlüssen 2002/584/JI²³ und 2002/475/JI²⁴ genannten Straftaten entsprechen oder mit diesen gleichwertig sind. Diese Rahmenbeschlüsse sind für die Schweiz nicht anwendbar, denn sie gehören nicht zum Schengen-Abkommen; die dort aufgeführten Straftaten entsprechen aber den in Artikel 286 Absatz 2 Buchstabe a StPO aufgeführten schweren Straftaten oder sind mit diesen gleichwertig. Somit ist eine Abfrage der Daten des C-VIS aufgrund des EU-VIS-Beschlusses in den in Artikel 286 Absatz 2 Buchstabe a, StPO genannten Fällen zulässig.

Art. 21 Abfrage und Übermittlung der Daten

Liegen tatsächliche Anhaltspunkte vor, die zur Annahme führen, dass die Abfrage von VIS-Daten erheblich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer und sonstiger

²³ Rahmenbeschluss 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

²⁴ Rahmenbeschluss 2002/475/JI des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3.

schwerer Straftaten beitragen kann und somit im konkreten Fall eine Einsicht in bestimmte Daten erforderlich sowie gerechtfertigt ist, tätigt die EZ fedpol für die genannten Behörden eine Abfrage im C-VIS. Wie unter Artikel 19 bereits dargelegt, erfolgt ein Gesuch der berechtigten Behörden an die EZ fedpol sowie deren Antwort unter Verwendung des Gesuchsformulars auf elektronischem Weg über ein gesichertes Mailsystem (Pol-Mail).

Die Abfrage des C-VIS ist auf die Suche anhand der in Artikel 5 Absatz 2 EU-VIS-Beschluss aufgeführten Daten beschränkt:

- Nachname, Geburtsname, Vornamen, Geschlecht, Geburtsdatum, -ort und -land
- Derzeitige Staatsangehörigkeit der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers und Staatsangehörigkeit zum Zeitpunkt der Geburt
- Art und Nummer des Reisedokuments, ausstellende Behörde, Ausstellungsdatum und Ablauf der Gültigkeit
- Hauptbestimmungsort und Dauer des geplanten Aufenthalts
- Zweck der Reise und geplanter Tag der Ein- und Ausreise
- Geplanter Grenzpunkt der ersten Einreise oder geplante Durchreisroute
- Wohnort
- Fingerabdrücke
- Art des Visums und Nummer der Visumvignette
- Angaben zur Person, die eine Einladung ausgesprochen hat oder verpflichtet ist, die Kosten für den Lebensunterhalt der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers während des Aufenthalts zu tragen

Im Fall eines Treffers ermöglicht die Abfrage im C-VIS den Zugriff auf weitere in Artikel 5 Absatz 3 EU-VIS-Beschluss genannte Daten über die EZ fedpol. Dazu gehören alle sonstigen Daten aus dem Visumgesuch, Fotos und alle ergänzenden Angaben, die in einem Gesuch für ein früher erteiltes, abgelehntes, annulliertes, aufgehobenes oder verlängertes Visum gemacht wurden.

Die Abfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten durch die kantonalen Behörden und die Bundesbehörden dürfen ausschliesslich über die zentrale Abfragestelle der EZ fedpol erfolgen. Eine Abfrage über die kantonalen Polizeistellen mit direkter Zugriffsberechtigung gemäss Artikel 11 ist in diesem Fall nicht zulässig.

Art. 22 Informationsaustausch mit den EU-Mitgliedstaaten, für welche die EU-VIS-Verordnung nicht in Kraft ist

Der Informationsaustausch im Sinne von Artikel 6 des EU-VIS-Beschlusses zwischen der Schweiz und den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden jener EU-Mitgliedstaaten, für welche die EU-VIS-Verordnung (noch) nicht in Kraft getreten ist, muss gewährleistet werden. Hier ist z. B. zu erwähnen, dass die EU-VIS-Verordnung für das Vereinigte Königreich und Irland zurzeit nicht in Kraft ist. Die entsprechenden Anfragen sind anhand eines hinreichend begründeten Gesuchs in Papierform oder elektronisch via die gesicherten Linien des kriminalpolizeilichen Schriftenverkehrs (z. B. die Mail-Systeme von Interpol und Europol) direkt an die EZ fedpol oder an die anderen in Artikel 17 und 18 genannten Behörden der Schweiz zu richten. Letztere leiten das Gesuch der EZ fedpol weiter. Auf diesen Umstand können die angefragten Behörden ihre ausländischen Kollegen jeweils hinweisen. Die EZ fedpol ist für die Überprüfung der Gesuche und deren direkte Beantwortung an die ausländischen Behörden verantwortlich.

Auf der anderen Seite kann die Schweiz bei einem Mitgliedstaat, für welchen die EG-VIS-Verordnung noch nicht in Kraft getreten ist, beantragen, ihr seine Visadaten zu liefern. Diese Gesuche haben ebenfalls hinreichend begründet und in Papierform oder elektronisch zu erfolgen.

4. Kapitel Abfrage anderer Datenbanken und VIS-Mail

Art. 23 Abfrage anderer Datenbanken

Die für die Prüfung der Visumgesuche zuständigen Behörden sind gesetzlich berechtigt, über das neue System ORBIS andere Datenbanken abzufragen. Dabei geht es in erster Linie darum zu prüfen, ob die gesuchstellende Person im Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich bekannt ist, gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. f und Abs. 2 Bst. e BGIAA.

Ausserdem wird eine Zugriffsberechtigung auf RIPOL erteilt für das BFM und für die Schweizer Auslandvertretungen mit konsularischen Aufgaben im Fall von ausgeschriebenen Personen sowie ungeklärten Straftaten, einschliesslich der Sachfahndung gestützt auf Art. 5 Bst. b und d der Verordnung vom 15. Oktober 2008 über das automatisierte Polizeifahndungssystem²⁵ (RIPOL-Verordnung).

Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. g der Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro (N-SIS-Verordnung)²⁶ haben die Schweizer Vertretungen im Rahmen des Visumverfahrens Zugang zum SIS, aber auch um zu prüfen, ob eventuell eine Einreiseverweigerung im SIS ausgeschrieben ist.

Und schliesslich muss geprüft werden, ob die Visumgesuchstellerin oder der Visumgesuchsteller im System ASF-STD (Automated Search Facility – Stolen Travel Documents) erfasst ist und ob sie/er allenfalls im Besitz eines gestohlenen Reisedokuments ist.

Art. 24 VIS-Mail

Abs. 1

Durch das Kommunikationssystem VIS-Mail lassen sich im Rahmen der Visumerteilung zum Zweck der Konsultation der zentralen Behörden und der konsularischen Zusammenarbeit Daten austauschen. Den für die Visumerteilung zuständigen Behörden steht es frei, das System nach eigenem Ermessen für Ersuchen um Auskünfte zu verwenden.

Abs. 2

Gemäss der Entscheidung 377/2009/EG der Kommission²⁷ über die Annahme von Durchführungsmaßnahmen für das Konsultationsverfahren und die sonstigen Verfahren nach Artikel 16 der EU-VIS-Verordnung darf VIS-Mail zur Übermittlung von Mitteilungen zur konsularischen Zusammenarbeit und zu den Ersuchen um Belege verwendet werden (Art. 16 Abs. 3 EU-VIS-Verordnung). Dabei geht es darum, nähere Auskünfte über eine Visumgesuchstellerin oder einen Visumgesuchsteller anzufordern oder zu liefern. Eventuell müssen zum Beispiel Informationen über Schlepperaktivitäten oder Reisedokumente übermittelt werden.

VIS-Mail kann auch für Mitteilungen zu unrichtigen Daten im C-VIS verwendet werden (siehe Art. 24 Abs. 2 EU-VIS-Verordnung) oder auch für Hinweise an die anderen Schengen-Staaten, dass eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller das Schweizer Bürgerrecht er-

²⁵ RS 361.0

²⁶ RS 362.0

²⁷ Entscheidung der Kommission vom 5. Mai 2009 über die Annahme von Durchführungsmaßnahmen für das Konsultationsverfahren und die sonstigen Verfahren nach Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABI 117 vom 12.05.2009, S. 3.

worben hat (siehe Art. 25 Abs. 2 EU-VIS-Verordnung). In letzterem Fall muss das BFM den Staat, der die Daten zu den Visa erfasst hat, darüber unterrichten, damit die Daten gelöscht werden.

Im Übrigen wird VIS-Mail in Zukunft (2015) das Kommunikationsmittel sein, das auch im Rahmen des Konsultationsverfahrens nach Artikel 22 des Visakodex verwendet wird – also wenn ein Staat von den anderen Staaten verlangt, bei Visumgesuchen bestimmter Staatsangehöriger oder bestimmter Gruppen von Staatsangehörigen konsultiert zu werden. Es dient ausserdem dazu, die anderen Schengen-Staaten zu informieren, dass für einen Staatsangehörigen ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit ausgestellt worden ist. Dieser Artikel wird zu gegebener Zeit angepasst, um den erweiterten Funktionen des VIS-Mail Rechnung zu tragen.

Die Sektion Grundlagen Visa des BFM arbeitet mit dem VISION-Büro des BFM zusammen, um die auf Grundlage der EU-VIS-Verordnung und des Visakodex erforderlichen Mitteilungen zu machen.

5. Kapitel Datenschutz, Datensicherheit und Aufsicht

1. Abschnitt Datenbearbeitung

Art. 25 Bearbeitungsgrundsatz

Nur die schweizerischen Behörden nach Artikel 109b Absatz 3 AuG sind berechtigt, die Daten, die sie erfasst haben und die an das C-VIS übermittelt wurden, zu ändern. D. h., kein Staat darf die Daten ändern, wenn er sie nicht selbst erfasst hat. Es ist darauf hinzuweisen, dass nur die Visumbehörden zum Zwecke der Eingabe, Änderung oder Löschung der Daten Zugang zum C-VIS haben.

Art. 26 Speicherung der Daten im ORBIS

Abs. 1

Dieser Artikel bezieht sich lediglich auf die Daten des nationalen Visumsystems ORBIS. Im Allgemeinen müssen die Daten gelöscht werden, wenn der Zweck, für den sie gespeichert wurden, erfüllt ist oder nicht mehr gilt. Die für die Speicherung der Daten im schweizerischen Visumsystem vorgesehene Maximalfrist von fünf Jahren bietet den berechtigten schweizerischen Behörden die Möglichkeit, über einen ausreichend langen Zeitraum Recherchen im Visabereich durchzuführen. Nach fünf Jahren ist es nicht mehr erforderlich, die Daten für Recherchen aufzubewahren. Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG²⁸) sieht keine Frist für die Speicherung von Daten vor. Durch die vorgesehene Frist wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit befolgt. Die Frist entspricht jener, die in der N-SIS-Verordnung vorgesehen ist. Die Daten werden automatisch gelöscht, wenn die Maximalfrist von fünf Jahren erreicht wird.

²⁸ SR 235.1

Abs. 2

In diesem Absatz wird bestimmt, ab wann die fünfjährige Frist nach Absatz 1 zu laufen beginnt. Dies unter Berücksichtigung der verschiedenen Fälle, in denen Daten im ORBIS erfasst werden. Diese Fristen beruhen auf den Bestimmungen, welche die EU-VIS-Verordnung für das nationale System vorsieht.

Art. 27 Löschung der Daten

Abs. 1

Erwirbt eine Person das Schweizer Bürgerrecht, so müssen die Daten zu ihren Visa im ORBIS und im C-VIS gelöscht werden. Hat ein anderer Staat die Daten erfasst, teilt das BFM diesem unverzüglich mit, die erforderliche Löschung vorzunehmen. Bei der Löschung der Daten über eine Person müssen auch die bestehenden Verknüpfungen im Sinne von Artikel 8 Absätze 3 und 4 der EU-VIS-Verordnung gelöscht werden. Die Löschung muss unverzüglich, also in der kürzestmöglichen Zeitspanne erfolgen.

Abs. 2

Damit die Löschung nach Absatz 1 vorgenommen werden kann, müssen die Bürgerrechtsbehörden das BFM (Sektion Grundlagen Visa) über die Einbürgerungen unterrichten.

Abs. 3

Wie bereits erwähnt, können nur die Staaten bzw. Behörden, die ein Visum erteilt oder verweigert haben, die Daten im ORBIS und im C-VIS ändern. Wird eine Beschwerde gegen eine Visumverweigerung zugunsten der beschwerdeführenden Person gutgeheissen, darf nur die Behörde, die das Visum verweigert hat (erste Instanz), die Daten der beschwerdeführenden Person löschen. Eine Änderung der Daten darf nur nach einer endgültigen Entscheidung der Beschwerdeinstanz vorgenommen werden.

Art. 28 Datenqualität

Dieser Artikel regelt das Verfahren, das die Behörden befolgen müssen, wenn Daten im ORBIS sich als unrichtig erweisen oder unrechtmässig bearbeitet wurden. Dies ergibt sich namentlich aus den Artikeln 5 und 25 DSG. Das BFM unternimmt unverzüglich die erforderlichen Schritte, sobald ihm unrichtige Daten oder eine unrechtmässige Datenbearbeitung zur Kenntnis gebracht wurden.

Art. 29 Speicherung der Daten aus dem C-VIS

Abs. 1

Artikel 29 Absatz 1 sieht vor, dass die aus dem C-VIS bezogenen Daten nur in nationalen Dateien gespeichert werden dürfen, wenn dies in einem Einzelfall erforderlich ist und dem Zweck des C-VIS (vgl. Art. 30 der EU-VIS-Verordnung) sowie den entsprechenden Rechtsbestimmungen – insbesondere in Bezug auf den Datenschutz – entspricht; die Daten dürfen nur so lange gespeichert werden, als dies für den betreffenden Fall notwendig ist. In Artikel 4 Absatz 2 DSG ist vorgesehen, dass die Datenbearbeitung nach Treu und Glauben zu erfolgen hat und verhältnismässig sein muss.

Somit können in gewissen Fällen Daten im ORBIS aufgezeichnet werden. Ausserdem verwenden die für die im Ausländerbereich vorgesehenen Kontrollen zuständigen Behörden (Grenzwachtkorps und Kantonspolizei) in gewissen Fällen bei einem Treffer Daten aus dem C-VIS, um ihre Rapporte rechtsgenügend zu erstellen. Ein Rapport wird erstellt, wenn die betroffene Person sich z. B. illegal in der Schweiz aufhält. Insbesondere geht es dabei um die Personalien und die Daten zu den Visa und den Reisedokumenten. Daten werden nur gespeichert, wenn für die Behörden im Hinblick auf den verfolgten Zweck ein Bedürfnis besteht und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt wird. Die Rapporte und die dazugehörigen Daten des GWK werden aufgrund der bestehenden Gesetzesgrundlagen und insbesondere der Verordnung vom 4. April 2007 über die Bearbeitung von Personendaten in der Eidgenössischen Zollverwaltung²⁹ im Informationssystem des GWK (Rumaca) gespeichert.

Die Speicherung der Daten und Rapporte der kantonalen Polizeikorps ist in der kantonalen Gesetzgebung geregelt.

Abs. 2

In diesem Absatz wird bestimmt, dass die Behörden nach den Artikeln 17 und 18 der vorliegenden Verordnung die von der EZ fedpol erhaltenen Daten unverzüglich vernichten müssen, ausser wenn diese im Einzelfall unter Berücksichtigung der Zwecke des VIS-Beschlusses erforderlich sind, demgemäss solange der Einzelfall bearbeitet wird (vgl. Art. 13 des EU-VIS-Beschlusses). Die Daten sind zu vernichten, sobald sie nicht mehr erforderlich sind.

Abs. 3

Eine den Absätzen 1 und 2 der vorliegenden Bestimmung widersprechende Verwendung der Daten wird im Sinne von Artikel 120d AuG als Datenmissbrauch betrachtet.

Art. 30 Bekanntgabe von Visadaten an Drittstaaten oder internationale Organisationen

Abs. 1

Die im ORBIS oder im C-VIS bearbeiteten Daten dürfen Drittstaaten oder internationalen Organisationen grundsätzlich nicht bekanntgegeben werden. Unter den entsprechenden Begriff «Übermittlung» nach Artikel 31 Absätze 1 und 2 der EU-VIS-Verordnung fällt auch das Zurverfügungstellen von Daten in Einzelfällen.

Abs. 2

Das BFM darf die beantragten Informationen im Einzelfall Drittstaaten oder internationalen Organisationen bekanntgeben. Die Bedingungen, unter denen die Daten des C-VIS bekanntgegeben werden dürfen, sind in Artikel 31 der EU-VIS-Verordnung geregelt. Es dürfen nur bestimmte Daten übermittelt werden. Diese sind im vorliegenden Absatz genannt.

Die internationalen Organisationen werden im Anhang der EU-VIS-Verordnung genau aufgelistet: das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das Rote Kreuz.

Abs. 3

²⁹ SR 631.061

In Bezug auf die Bekanntgabe oder das Zurverfügungstellen von Daten des nationalen Visumsystems ist das BFM nicht gehalten, entsprechende Anfragen zu beantworten und von sich aus Auskunft zu erteilen. Hier muss auf Artikel 105 AuG verwiesen werden, gemäss welchem Drittstaaten und internationalen Organisationen Daten bekanntgegeben werden können. Die Bekanntgabe von ZEMIS-Daten an Dritte richtet sich nach Artikel 15 BGIAA; in diesem wird ebenfalls auf Artikel 105 AuG verwiesen.

2. Abschnitt Rechte der betroffenen Personen

Art. 31 Recht auf Auskunft oder auf Berichtigung oder Löschung der Daten

Artikel 31 übernimmt den Inhalt von Artikel 6 BGIAA und von Artikel 19 der ZEMIS-Verordnung. Diese Artikel sind immer noch die Grundlage für die Rechte der betroffenen Personen im Visabereich, namentlich für das Recht auf Auskunft, das Recht auf Information über die Beschaffung von Personendaten und das Recht auf Berichtigung und Löschung von Daten.

Abs. 1

Macht eine Person ihr Recht auf Auskunft oder auf Berichtigung und Löschung der Daten des ORBIS oder des C-VIS geltend, so hat sie sich über ihre Identität auszuweisen und ein schriftliches Gesuch beim BFM einzureichen.

Abs. 2

In Absatz 2 dieser Bestimmung wird der Grundsatz übernommen, nach welchem lediglich die Behörden, welche die Daten im ORBIS erfasst und an das C-VIS übermittelt haben, diese Daten im Rahmen eines Gesuchs um Auskunft bekanntgeben können.

Abs. 3

Die in Absatz 3 vorgesehenen Gesuche um ein Auskunftsrecht werden gemäss den Bestimmungen des Bearbeitungsreglements registriert, das vom BFM nach Massgabe von Artikel 11 der Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG)³⁰ erstellt wird.

Abs. 4

Können die schweizerischen Behörden Daten nicht berichtigen oder löschen, weil sie von einem anderen Staat erfasst wurden, so muss das BFM diesen innerhalb von vierzehn Tagen kontaktieren.

Abs. 5

Jedes Gesuch ist unverzüglich zu bearbeiten. Unter «unverzüglich» wird hier eine kürzestmögliche Zeitspanne nach Gesuchseinreichung verstanden.

Abs. 6

Ein begründeter Entscheid ist nur dann zu verfassen, wenn die Auskunft über Daten oder die Berichtigung oder Löschung der Daten verweigert wird.

Art. 32 Informationspflicht

Abs. 1

³⁰ SR 235.11

Bei der Beschaffung der biometrischen Daten und der Personendaten der gesuchstellenden Person wird diese namentlich über die Identität des Inhabers der Datensammlung, d. h. das BFM, sowie über den Zweck der Bearbeitung der Daten im ORBIS sowie im C-VIS informiert. Die Person muss auch erfahren, welche Kategorien von Datenempfängern Daten des C-VIS erhalten. Diese Information kann schriftlich durch die Abgabe eines Merkblatts erfolgen. Werden die Daten durch einen Dienstleistungsanbieter im Sinne von Artikel 98b AuG und Artikel 15a VEV erfasst, wird ihm die Aufgabe der Informationsübermittlung ebenfalls übertragen.

Abs. 2

Die Garantin oder der Garant hat ebenfalls ein Recht, über die in Artikel 32 Absatz 1 genannten Punkte informiert zu werden.

Art. 33 Haftung

In der EU-VIS-Verordnung ist kein Schadenersatz für Schäden im Zusammenhang mit dem Betrieb des nationalen Visumsystems vorgesehen. In Artikel 33 der EU-VIS-Verordnung wird jedoch festgehalten, dass jeder Staat im Rahmen des Betriebs des C-VIS Haftung trägt. Die Schweiz haftet demnach bei schlechtem Betrieb ihres nationalen Systems und für die Folgen, die dies auf das C-VIS haben kann. Folglich muss die Haftung in der vorliegenden Verordnung geregelt werden. Personen, die im Zusammenhang mit dem Betrieb des ORBIS Schaden erleiden, haben einen Anspruch auf Schadenersatz. Dieser Anspruch sowie das entsprechende Verfahren werden durch das Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz)³¹ geregelt. Im Rahmen der Umsetzung der Schengen-Assoziierungsabkommen hat die Schweiz die Frage der Schadenersatzforderungen in Verbindung mit dem Betrieb des Schengener Informationssystems (SIS) in diesem Gesetz geregelt. Die einschlägigen Artikel sehen unter anderem – unabhängig von der Person, die den Schaden verursacht hat – eine Kausalhaftung des Bundes vor, verbunden mit der Möglichkeit, auf den Kanton zurückzugreifen, bei dem die verantwortliche Person angestellt ist. Es ist sinnvoll, die für Schäden im Zusammenhang mit dem Betrieb des SIS geltenden Artikel des Verantwortlichkeitsgesetzes auch beim C-VIS analog anzuwenden, da es sich ebenfalls um ein Schengen-Informationssystem handelt.

3. Abschnitt **Datensicherheit, Datenschutzberatung und Aufsicht über die Datenbearbeitung**

Art. 34 Datensicherheit

Dieser Artikel entspricht der Regelung, die im Bereich Datensicherheit für Datenbanken üblich ist, so zum Beispiel in Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 17 Absatz 1 der ZEMIS-Verordnung. Die genauen organisatorischen und technischen Massnahmen werden im Bearbeitungsreglement festgelegt.

Art. 35 Statistiken

³¹ SR 170.32

Diese Bestimmung stellt sicher, dass die Schweiz den verschiedenen Organen der Europäischen Union die erforderlichen Statistiken übermitteln und somit ihre Meldepflichten erfüllen kann. Bestimmte Vereinigungen im Tourismusbereich oder interessierte Dritte können Statistiken zur Anzahl der erteilten Touristenvisa oder zu den Visa im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz erhalten.

Art. 36 Datenschutzberatung

Die Einhaltung der Datenschutzvorschriften fällt in den Zuständigkeitsbereich der Datenschutzberaterin oder des Datenschutzberaters des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Diese oder dieser ist für die Koordination zuständig und unterstützt – hauptsächlich im Sinne von Artikel 23 VDSG – die Datenschutzberaterinnen und -berater der beteiligten Bundesämter, d. h. vor allem des BFM und des fedpol. Die Aufgaben sind klar festgelegt und werden von den Datenschutzberaterinnen und -beratern der betreffenden Bundesämter erfüllt.

Art. 37 Aufsicht über die Datenbearbeitung

Als oberste Aufsichtsbehörde ist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) beauftragt, die Bearbeitung der Personendaten zu beaufsichtigen. Diese Aufgabe fällt auch den kantonalen Datenschutzbehörden zu, sofern sie in diesem Bereich zuständig sind.

Die Datenschutzbehörden des Bundes und der Kantone arbeiten eng mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) zusammen. Um die Zusammenarbeit effizient zu gestalten, dient der EDÖB als nationale Ansprechstelle für die kantonalen Datenschutzbehörden und den EDSB.

6. Kapitel Schlussbestimmungen

Art. 38 Aufhebung eines anderen Erlasses

Die VISV muss zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der vorliegenden Verordnung aufgehoben werden.

Art. 39 Änderung eines anderen Erlasses

Die Änderung bisherigen Rechts wird in Anhang 4 dieser Verordnung geregelt.

Art. 40 Inkrafttreten

Die Verordnung tritt in Kraft, sobald das nationale Visumsystem in Betrieb genommen wird, voraussichtlich am 20. Januar 2014.

Anhang 1

In diesem Anhang werden die Schengen- und die Dublin-Assoziierungsabkommen aufgeführt.

Anhang 2

In diesem Anhang werden nach Artikel 109b und 109c AuG sowie Artikel 10 dieser Verordnung alle Daten, die im ORBIS enthalten sind, sowie die Zugangsberechtigungen der jeweiligen Benutzergruppen aufgeführt. Darin lässt sich auch ablesen, ob die Daten nur abgefragt (A) oder ob sie auch bearbeitet werden können (B). Wie bereits erwähnt, müssen die Behörden für den Zugang zu den Daten nachweisen, dass diese im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags unerlässlich sind.

Die Daten, die den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden auf Anfrage bei der Einsatzzentrale des fedpol vom C-VIS bekanntgegeben werden, sind durch den EU-VIS-Beschluss vorgegeben. Der Umfang der Daten, die den Sicherheitsbehörden aus dem C-VIS im Einzelfall unter Erfüllung der Bedingungen des EU-VIS-Beschlusses zugänglich sein werden, entspricht nicht den Daten, die heute bei einem Treffer in EVA abgefragt werden können. Der Umfang des Zugriffs auf das ORBIS durch die kantonalen Polizeien (Grenzkontrolle), die schon einen direkten Zugriff auf das C-VIS haben, wird im Vergleich zum aktuellen Zugriff auf EVA leicht erweitert. Ebenfalls wird der Umfang des Zugriffs auf Daten des ORBIS durch die verschiedenen Einheiten des fedpol sowie den Nachrichtendienst des Bundes erweitert. Bei den zusätzlichen Daten handelt es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten. Für die Arbeit der Behörden bedeutet diese Erweiterung zudem einen Mehrwert für die Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags.

Die Daten der Kategorie VII gemäss Anhang 2 sind vor allem für die Schweizer Behörden bestimmt. Sie betreffen nicht nur die Touristenvisa der Kategorie C, sondern auch die Schengen-Visa der Kategorie D oder die Visa, die zum Zweck einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz ausgestellt werden.

Es scheinen weitere Daten, die nicht auf der Grundlage der EG-VIS-Verordnung erfasst werden, von Bedeutung zu sein: beispielsweise der Zivilstand der gesuchstellenden Person, die

Tatsache, dass diese Person allenfalls Familienangehörige hat, die EU/EFTA-Staatsbürger sind, oder die Personalien und der Beruf der Familienangehörigen. Ausserdem werden im ORBIS Daten zum Informationsaustausch über VIS-Mail erfasst, beispielsweise die Anhänge, die im Rahmen des Visumverfahrens über VIS-Mail übermittelt wurden. Diese Dokumente sind nur Personen zugänglich, die Visumanträge bearbeiten.

Anhang 3

Ähnlich wie in Anhang 2 werden in Anhang 3 die im C-VIS enthaltenen Daten aufgelistet. Er beinhaltet die Zugangsberechtigungen der schweizerischen Behörden zum C-VIS nach Artikel 109a AuG und Artikel 11 dieser Verordnung. Die Daten des C-VIS können nur abgefragt werden; sie können nicht direkt im C-VIS geändert werden. Sämtliche Änderungen müssen im nationalen Visumsystem vorgenommen und darauf in das C-VIS übertragen werden (Art. 5 VISV).

Anhang 4

Die ZEMIS-Verordnung muss im Hinblick auf die Inbetriebnahme des nationalen Visumsystems geändert werden. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a, der auf das System EVA verweist, wird aufgehoben. Diese Aufhebung muss bei der Inbetriebnahme des neuen Systems ORBIS am 20. Januar 2014 erfolgen.

Zudem müssen die Visumdaten in Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung gelöscht werden, da diese ausschliesslich im ORBIS enthalten sein werden.

Ausserdem ist Artikel 9 Buchstabe g der ZEMIS-Verordnung dahingehend zu ergänzen, dass auch die Konsularische Direktion erwähnt wird als Behörde, die im Rahmen der Visumausstellung im Kompetenzbereich des EDA Zugang zu den Daten im Ausländerbereich hat.

Projekt ZEMIS und eARB

Diese Revision wird ausserdem genutzt, um neue Datenfelder in Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung aufzunehmen. Diese stehen im Zusammenhang mit der elektronischen Fallbearbeitung im Bereich der Fernhaltemassnahmen und der Einreiseverbote.

Für die Verfahren zu ausländerrechtlichen Bewilligungen soll längerfristig (wo möglich und sinnvoll) eine elektronische Fallbearbeitung inkl. elektronisches Geschäftsdossier vorbereitet, realisiert und eingeführt werden. In einem ersten Schritt werden hierzu im Bereich der Fernhaltemassnahmen bis 2014 Medienbrüche abgebaut und eine elektronische Fallbearbeitung realisiert. Dazu wird als Erweiterung zu ZEMIS die Applikation ZEMIS-eARB (elektronische ausländerrechtliche Bewilligungen) entwickelt. Diese ermöglicht dem Benutzer die elektronische Bearbeitung der Anträge zu Einreiseverboten. Zudem wird für jedes Geschäft ein separates elektronisches Geschäftsdossier geführt. Für die Dauer des Geschäfts können die entsprechenden Dokumente in diesem Geschäftsdossier verwaltet werden. Zur effizienten Bearbeitung der Anträge werden für die einzelnen Geschäftsschritte Pendenzen geführt. Nicht erledigte Geschäftsschritte können jederzeit einem beliebigen Benutzer zugewiesen werden.

Die Zugriffe auf ZEMIS-eARB im Bereich «Einreiseverbote» werden wie folgt geregelt:

Grundsätzlich haben die Mitarbeitenden der vier Regionalsektionen in der Abteilung Zulassung Aufenthalt, die für die Einreiseverbote zuständig sind, Zugriff auf das neue System ZEMIS eARB. Auf laufende Geschäfte haben der antragstellende Kanton und die BFM-Mitarbeitenden Zugriff (lesend/schreibend). Auf abgeschlossene Geschäfte haben sämtliche Kantone und die BFM-Mitarbeitenden Zugriff (lesend).

Für die Realisierung dieser Funktionalitäten sind neue ZEMIS-Datenfelder nötig. Bei diesen Datenfeldern handelt es sich um Angaben, die zur Geschäftsabwicklung gehören, wie z. B. Angaben zum Geschäft, auftraggebende/beauftragte Stellen.

Folgende neuen eARB-Felder werden im Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung unter dem Buchstaben l eingefügt:

- Geschäftsnummer
- Geschäftsart
- Kategorie (z. B. Dublin-Fall, Strafrechtsfall, Härtefall, FZA-Fall)
- Bearbeitungsstatus
- Mitteilungen (Hierbei handelt es sich um ein Freitextfeld. Dieses Feld ist auf Mitteilungen zwischen Behörden auf Kantons- und Bundesebene beschränkt; es enthält keine zusätzlichen Personendaten, sondern lediglich Informationen, die für den Verlauf und die Behandlung des Falls notwendig sind. Dieses Feld wird gelöscht, sobald der Prozess beendet ist.)
- eARB-Benutzer

Da die oben aufgeführten Felder keine schützenswerten Daten enthalten und daraus keine Persönlichkeitsprofile entstehen, ist ihre Bearbeitung lediglich auf Verordnungsstufe geregelt.

Das Feld bezüglich der Fernhaltemassnahmen ist neu unter dem Buchstaben m in Anhang 1 aufgeführt, und nicht mehr unter dem Buchstaben l. Zudem wird die alphabetische Reihenfolge der nachfolgenden Spalten verschoben.

3. Finanzielle Auswirkungen

3.1 ORBIS

Die Investitionskosten für die Einführung von ORBIS betragen 15,5 Millionen Franken. Davon sind 12,4 Millionen Franken effektive, externe Kosten im Zusammenhang mit dem Informatikprojekt. Diese 12,4 Millionen Franken werden auf Bundesebene durch die Verpflichtungskredite des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements für Schengen- und Dublin-Projekte gedeckt. Die Einführung von ORBIS wird durch den ersten Verpflichtungskredit, der Ende 2013 ausläuft, gedeckt. Die genannten Kosten werden über den Kredit 2011–2013 finanziert. Die Unterhaltskosten sind im zweiten Verpflichtungskredit für Schengen und Dublin für die Jahre 2014–2017 vorgesehen und im Budget erfasst. Das Budget ist zentral im GS des EJPD zusammengefasst. Die Einführung von ORBIS hat für die Kantone keine finanziellen Auswirkungen.

3.2 eARB

Das Projekt eARB betrifft ZEMIS. Es ist in drei aufeinanderfolgende Phasen aufgeteilt. Die erste Phase beinhaltet die neue elektronische Funktion bezüglich Einreiseverbote. Sie sollte bis Januar 2014 umgesetzt werden. Längerfristig sind Entwicklungen im Arbeitsmarktbereich sowie die Schaffung eines elektronischen Portals vorgesehen.

Die Finanzierung dieser Projekte wird auf Bundesebene sichergestellt. Das Teilprojekt der Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen sowie der Einreiseverbote ist im Budget des BFM vorgesehen, die benötigten Mittel belaufen sich auf 51 000 Franken für 2012 und rund 850 000 Franken für 2013. In den zwei laufenden Phasen sind im BFM-Kredit für Investitionen im Informatikbereich für 2014 bis 2016 pro Jahr 1 400 000 Franken vorgesehen. Für jedes dieser Jahre ist ein Kredit von 300 000 Franken für externe Beratungskosten reserviert. Die Kantone beteiligen sich indirekt an den Projektkosten über die Abgaben, die für die Informatikentwicklungen des Systems ZEMIS erhoben werden.