



Änderung der Asylverordnung 3 und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesver- weisung von ausländischen Personen - Aus- wertung elektronischer Datenträger von Asyl- suchenden

Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Bern, 10. März 2023

1 Ausgangslage

Änderung vom 1. Oktober 2021 des Asylgesetzes zur Überprüfung elektronischer Datenträger Asylsuchender und wesentlicher Inhalt dieser Gesetzesänderung

Nationalrat Gregor Rutz hat am 17. März 2017 die parlamentarische Initiative 17.423 «Mitwirkungspflicht im Asylverfahren. Überprüfungsmöglichkeit bei Mobiltelefonen» eingereicht. Am 20. Januar 2021 hat der Bundesrat zur Vorlage zur Umsetzung dieser parlamentarischen Initiative Stellung genommen. Er beantragte Eintreten und Zustimmung zur Vorlage. Am 1. Oktober 2021 haben National- und Ständerat die Gesetzesänderung im Asylgesetz (AsylG; SR 142.31) verabschiedet¹.

Gemäss dieser Gesetzesänderung kann eine asylsuchende Person im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht im Asylverfahren und beim Vollzug der Wegweisung verpflichtet werden, Personendaten auf elektronischen Datenträgern (z.B. Mobiltelefone, Tablets, Computer) durch das Staatssekretariat für Migration (SEM) auswerten zu lassen, wenn ihre Identität, die Nationalität oder der Reiseweg nicht auf andere Weise festgestellt werden kann (Art. 8 Abs. 1 Bst. g nAsylG und Art. 47 Abs. 2 und 3 nAsylG).

Das SEM analysiert für jeden Einzelfall vorgängig die Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit des Verfahrens einer Auswertung eines Datenträgers (Art. 8a Abs. 4 nAsylG). Es soll also keine systematische Auswertung von Datenträgern im Asylverfahren und im Vollzugsbereich erfolgen. Auf die Wichtigkeit der Einhaltung des Verhältnismässigkeitsprinzips hat auch der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 20. Januar 2021 mehrfach hingewiesen. Er hat die Vorlage der SPK-N grundsätzlich begrüsst und darauf hingewiesen, dass die neue Möglichkeit der Auswertung von Datenträgern im Asylbereich im Einzelfall dazu beitragen könne, Identitätshinweise zu gewinnen. Eine systematische Auswertung oder gar eine zwangsweise Abnahme der Datenträger lehnte er jedoch, wie die SPK-N, grundsätzlich ab. Insbesondere der verhältnismässige Einsatz der Mittel zur Identitätsabklärung in der Praxis soll Gegenstand der Berichterstattung des Bundesrates bilden (vgl. Übergangsbestimmung zum Monitoring)².

Die Bearbeitung der Personendaten soll grundsätzlich während der Vorbereitungsphase erfolgen; sie ist jedoch auch während der gesamten Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens und später im Rahmen des Wegweisungsvollzugs möglich (Art. 8a Abs. 1 und Abs. 7 nAsylG; Art. 47 Abs. 2 und 3 nAsylG).

Personendaten von Drittpersonen auf einem Datenträger der betroffenen Person dürfen nur dann bearbeitet werden, wenn die Daten der betroffenen asylsuchenden Person nicht ausreichen, um die Identität, die Nationalität oder den Reiseweg abzuklären (Art. 8a Abs. 2 nAsylG). Die Personendaten können bis zu deren Auswertung (Art. 8a Abs. 5 nAsylG) auf einem gesicherten «Server» des Informatik Service Center des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (ISC-EJPD) bzw. des SEM zwischengespeichert werden.

Die Auswertung der Personendaten erfolgt ausschliesslich durch Mitarbeitende des SEM in Anwesenheit der betroffenen Person, ausser diese verzichtet auf die Anwesenheit bei der Auswertung oder weigert sich, bei der Auswertung anwesend zu sein (Art. 8a Abs. 7 nAsylG).

Steht die Identität einer betroffenen Person im Rahmen des Wegweisungsvollzuges nicht fest und können gültige Reisepapiere nicht mit zumutbarem Aufwand auf anderen Wegen beschafft werden, so kann das SEM von der betroffenen Person auch nach Eintritt der Rechtskraft verlangen, elektronische Datenträger auszuhändigen. Die für den Vollzug der Wegweisung notwendigen Personendaten können an die Behörden des für den Wegweisungsvollzug zuständigen Kantons weitergeleitet werden (Art. 47 Abs. 3 nAsylG).

¹ BBI 2021 2317

² BBI 2021 2317

Notwendige Verordnungsanpassungen

Um die Änderung vom 1. Oktober 2021 des AsylG umsetzen zu können, sind Änderungen auf Verordnungsstufe notwendig. Diese Änderungen sind Gegenstand des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens.

2 Grundzüge der Vorlage

Zur Umsetzung der erwähnten Gesetzesanpassungen soll in der Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten (AsylV 3; SR 142.314) geregelt werden, welche Personendaten auf den in Frage kommenden Datenträgern Asylsuchender und von Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid durch das SEM ausgewertet werden dürfen. Zudem müssen die für die Auswertung zuständigen Einheiten, bzw. Mitarbeitenden des SEM bezeichnet und das Verfahren zur Auswertung der Datenträger geregelt werden. Weitere Anpassungen betreffen die Zwischenspeicherung der Personendaten und den Einsatz von Softwarelösungen zur Erhebung von Personendaten. Des Weiteren besteht Regelbedarf hinsichtlich der notwendigen Informationen an die betroffenen Personen und zur Verhältnismässigkeitsprüfung. Schliesslich sind in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL; SR 142.281) die Identitäts- und Staatsangehörigkeitsabklärungen des SEM bei Personen aus dem Asylbereich mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid um die Auswertung elektronischer Datenträger zu ergänzen.

3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.1 Asylverordnung 3 über die Bearbeitung von Personendaten

Art. 10a Auswertung von Personendaten aus elektronischen Datenträgern

Auf Verordnungsstufe ist festzulegen, welche Arten von Personendaten aus den Datenträgern Asylsuchender und von Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid durch das SEM ausgewertet werden dürfen (Art. 8a Abs. 10 nAsylG). Die vorgeschlagene Verordnungsbestimmung sieht vor, dass ausschliesslich Angaben zur Identität, zur Nationalität und zum Reiseweg bearbeitet werden. Die Personendaten zum Reiseweg, zur Identität und zur Nationalität können jedoch nicht abschliessend konkretisiert werden. Eine weitere Konkretisierung wäre in Anbetracht der grossen «Datenmengen», der sehr unterschiedlichen betroffenen Systeme und der sich ständig weiterentwickelnden Technik nicht umsetzbar. Deswegen sollen die Datensätze im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele der Auswertung (Personendaten zur Identität und Nationalität sowie Personendaten zum Reiseweg) und beispielhaft aufgelistet werden. Es dürfen ausschliesslich Datensätze ausgewertet werden, die der Abklärung der Identität, der Nationalität oder des Reisewegs der betroffenen Person dienen. Die Verordnungsbestimmung listet in Buchstabe a nicht abschliessend, die wichtigsten Datensätze auf, welche Hinweise auf die Identität und/oder Nationalität der betroffenen Person enthalten können, bzw. Rückschlüsse darauf zulassen und deshalb ausgewertet werden dürfen. Dazu zählen insbesondere Adressen, Telefonnummern, Tonaufnahmen, Fotos und Urkunden wie bspw. hinterlegte Identitätsausweise oder Reisedokumente. Buchstabe b enthält mögliche Datensätze, mit welchen der Reiseweg eruiert werden kann. Es handelt sich dabei insbesondere um Datensätze aus Navigationssystemen, welche sich auf dem Datenträger befinden, um Fotodateien und Tonaufnahmen, sowie um Urkunden, wie Reiseausweise, deren Stempelungen bspw. Rückschlüsse auf die Reiseroute zulassen.

Art. 10b Zugriffsrechte auf Personendaten aus elektronischen Datenträgern

Diese Verordnungsbestimmung bezeichnet die zur Auswertung der Personendaten berechtigten Mitarbeitenden des SEM. Die Berechtigung zur Auswertung der Datenträger richtet sich nach der damit verfolgten Zielsetzung und den entsprechenden Aufgaben der zuständigen Mitarbeitenden (Abklärung der Identität, Nationalität und des Reisewegs im Asylverfahrens- und im Vollzugsbereich). Bei den Mitarbeitenden des SEM, die Aufgaben im Rahmen der Abklärung der Identität und Nationalität Asylsuchender wahrnehmen, handelt es sich um Mitarbeitende des Direktionsbereichs Zuwanderung und Integration. Bei den Mitarbeitenden des SEM, die für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sind, handelt es sich um Mitarbeitende des Direktionsbereichs Asylverfahren. Bei den Mitarbeitenden des SEM, die Aufgaben im Rahmen der Unterstützung der Kantone beim Wegweisungsvollzug im Asylbereich wahrnehmen, handelt es sich schliesslich um Mitarbeitende des Direktionsbereichs Internationales. Die genauen Abläufe, insbesondere zur Zusammenarbeit der betroffenen Einheiten innerhalb des SEM, werden aktuell im Rahmen eines Gesamtprojekts des SEM zur Umsetzung der Auswertung von Datenträgern Asylsuchender festgelegt und später auf Weisungsstufe geregelt.

Art. 10c Prüfung der Verhältnismässigkeit

Asylsuchende müssen im Rahmen ihrer Mitwirkungspflicht im Asyl und Wegweisungsverfahren dem SEM ihre elektronischen Datenträger vorübergehend aushändigen, wenn ihre Identität, die Nationalität oder der Reiseweg weder gestützt auf Identitätsausweise noch auf andere Weise festgestellt werden kann (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. g nAsylG). Das SEM darf somit betroffene Personen erst dann zur Aushändigung elektronischer Datenträger auffordern, wenn es im Rahmen der notwendigen Abklärungen zum Schluss gelangt, dass keine Identitätsausweise vorliegen und keine andere Möglichkeit besteht, die Identität, Nationalität oder den Reiseweg der betroffenen Person festzustellen. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeitsprüfung im Einzelfall wird im Asylgesetz ausdrücklich festgehalten. Das SEM muss demnach für jeden Einzelfall vorgängig eine Verhältnismässigkeitsprüfung im Hinblick auf eine allfällige Auswertung von Datenträgern Asylsuchender vornehmen (vgl. Art. 8a Abs. 4 nAsylG).

Im erläuternden Bericht der SPK-N zu den Gesetzesänderungen wird dazu ausgeführt, dass «Eine Feststellung der Identität auf «andere Weise» [...] in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips immer dann zuerst angezeigt [ist], wenn eine andere Massnahme ebenfalls eindeutige Rückschlüsse auf die Identität zulässt, aber im Vergleich zur elektronischen Datenauswertung mit einem geringeren Aufwand möglich ist. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn beispielsweise präzise Angaben der betroffenen Person vorliegen oder wenn andere Dokumente wie eine Geburtsurkunde oder ein Führerschein vorhanden sind und diese eindeutigen Rückschlüsse auf die Identität der betroffenen Person zulassen.»³. Diese Konkretisierungen sollen nun entsprechend auf Verordnungsstufe festgehalten werden (vgl. hierzu Abs. 1). Bei den möglichen Massnahmen wird auf Artikel 26 Absatz 2 und 3 AsylG verwiesen. Im Rahmen dieser Bestimmungen kann das SEM beispielsweise identitätsspezifische Abklärungen treffen, Dokumente überprüfen oder gezielte Befragungen zur Identität oder zum Reiseweg durchführen. Ob und welche Massnahmen zur Anwendung gelangen sollen, muss in jedem Fall individuell geprüft werden und kann nicht abschliessend auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Das SEM wird hierzu eine Weisung erlassen (vgl. hierzu Abs. 2). Erst nach Abschluss der Verhältnismässigkeitsprüfung soll die zuständige Verfahrenssektion des SEM entscheiden, ob eine Auswertung eines oder mehrerer Datenträger zielführend, geeignet und damit verhältnismässig ist. Dieser Entscheid kann auch erst später gefällt werden, bspw. im Rahmen einer später stattfindenden Anhörung zu den Asylgründen (vgl. Art. 8a Abs. 1 nAsylG). Bei der

³ BBI 2020 9287

Ausarbeitung der genannten Weisung soll auch der Umfang der Auswertung der personenbezogenen Daten geregelt werden (vgl. hierzu auch Abs. 2). Dies gilt insbesondere für Daten, die auf mehreren elektronischen Datenträgern gespeichert sind. Mit einer solchen Regelung auf Weisungsstufe soll sichergestellt werden, dass das Verhältnismäßigkeitsprinzip vollumfänglich beachtet wird und keine Datenträger unnötig ausgewertet werden, wenn aufgrund der Auswertung der anderen Datenträger bereits die notwendige Information vorliegt. Auch bei der Auswertung eines oder mehrerer Datenträger nach Vorliegen eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheids muss im Rahmen einer Verhältnismässigkeitsprüfung zuerst geprüft werden, welche anderen Massnahmen, wie bspw. ein nochmaliges Ausreisegespräch oder eine Vorführung bei den vermutlich heimatstaatlichen Behörden ergriffen werden können. Allerdings sind hier die Anforderungen im Vergleich zu einem noch laufenden Asylverfahren weniger hoch, da zum Zeitpunkt der Rechtskraft eines Asylentscheids bereits viele Abklärungen im Hinblick auf die Nationalität, Identität und den Reiseweg getätigt worden sind. Entsprechend sieht Artikel 47 Absatz 2 nAsylG im Vergleich zu Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe g nAsylG vor, dass gültige Reisepapiere zuvor «...mit zumutbarem Aufwand auf andere Weise beschafft werden können».

Art. 10d Einsatz von Software zum Erheben der Personendaten

Zur technischen Unterstützung des Auswertungsprozesses soll das SEM Softwarelösungen einsetzen können (vgl. auch Bericht der SPK-N sowie Stellungnahme des Bundesrates). Verschiedene europäische Staaten (zum Beispiel die Niederlande und Deutschland) verwenden zur Unterstützung der Auswertung entsprechende Softwarelösungen. Diese ermöglichen es, einen vorhandenen Datensatz nach bestimmten, objektiven Kriterien zu durchsuchen und damit im Hinblick auf die Bewertung der Daten eine Vortriage vorzunehmen. Gegenstand dieser Vortriage können insbesondere reise-, und identitätsrelevante Daten der betroffenen Person sein, wie Ländervorwahlen von Kontakten im Adressbuch oder entsprechende Daten zu aus- und eingehenden Nachrichten. Dabei ist sicherzustellen, dass die notwendigen datenschutzrechtlichen Vorschriften und Sicherheitsvorkehrungen vollumfänglich eingehalten werden. Das Ergebnis einer solchen Vortriage besteht in der Regel in einem Kurzbericht, welcher Auskunft gibt über Art und Menge verschiedener Datensätze, die auf der Grundlage vorher festgelegter Kriterien auf dem Datenträger gefunden wurden. Der Kurzbericht bildet dann die Grundlage für die später im Regelfall in Anwesenheit der betroffenen Person durchzuführende Auswertung. Auch hier ist aus Transparenzgründen eine Anwesenheit der betroffenen Person vorgesehen und der Datenträger muss unmittelbar nach Abschluss des Einsatzes der Software wieder ausgehändigt werden.

Es ist entscheidend für die rechtskonforme Durchführung des Verfahrens und für die Beweisfähigkeit im Asyl-, und Beschwerdeverfahren, dass die Daten der Datenträger beim Bearbeiten nicht verändert werden. Zu den Mindestanforderungen an die eingesetzte Software gehört, dass diese einem forensischen Standard entspricht. Das heisst, dass die Anforderungen an einen Einsatz im gerichtlichen und insbesondere strafprozessualen Verfahren erfüllt sind. Dies bedeutet im Sinne der Nachvollziehbarkeit insbesondere auch dass, anhand der Software nachverfolgt werden kann, wer zu welchem Zeitpunkt welche Dateien bearbeitet hat. Damit gewährleistet die Software Transparenz, insbesondere im Hinblick auf Daten von Drittpersonen, welche dem Berufsgeheimnis unterliegen können. Liegt während der Auswertung das Einverständnis der betroffenen Person zur Einsicht in ihre Daten vor, so können diese im Rahmen des Asylverfahrens entsprechend verwertet werden.

Art. 10e *Zwischenspeicherung der Personendaten*

In der Gesetzesvorlage ist eine Zwischenspeicherung von Personendaten aus Datenträgern Asylsuchender bis zur Auswertung auf einem gesicherten Server des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) durch das SEM vorgesehen. Es handelt sich dabei um eine «Kann-Bestimmung». Dies bedeutet, dass ein Datenträger auch direkt ausgewertet werden kann, wenn eine Zwischenspeicherung der Daten z.B. aus technischen Gründen nicht möglich ist (siehe nachfolgend Kommentar zu Art. 10f E-AsylV 3). Das Ziel der Zwischenspeicherung besteht darin, dass die Personendaten bis zu deren Auswertung nicht verlorengehen. Zudem kann die betroffene asylsuchende Person bis zur Auswertung des Datenträgers weiter über das Mobiltelefon usw. verfügen. Auch eine Zwischenspeicherung der Daten ist erst dann zulässig, wenn die Identität Asylsuchender, bzw. deren Nationalität oder der Reiseweg weder gestützt auf Identitätsausweise noch auf andere Weise festgestellt werden kann (Art. 8 Abs. 1 Bst. g nAsylG). Die Gesetzesvorlage sieht keine sogenannte «Vorratsdatenspeicherung» wie beispielsweise in Deutschland vor (vgl. zu dieser Thematik ein Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin, 9. Kammer vom 01.06.2021; 9 K 135/20). Es ist folglich nicht zulässig, bereits bei der Erstregistrierung auf Vorrat eine Zwischenspeicherung der Personendaten vorzunehmen, ohne zuerst eine Verhältnismässigkeitsprüfung im Hinblick auf die Auswertung der Personendaten durchzuführen. Vielmehr muss klar sein, dass die Daten nach der Zwischenspeicherung auch tatsächlich ausgewertet werden sollen. Ist eine Zwischenspeicherung der Personendaten aus einem Datenträger vorgesehen, wird die betroffene Person aufgefordert, dem SEM ihre elektronischen Datenträger ausschliesslich für die Dauer der Durchführung der Zwischenspeicherung auszuhändigen. Die betroffene Person kann während des gesamten Vorgangs der Speicherung ihrer Personendaten anwesend sein. Die Anwesenheit der betroffenen Person während der Speicherung dient insbesondere der Transparenz. Der betroffenen Person wird es damit ermöglicht, nachzuvollziehen, dass mit ihrem Datenträger in diesem Zeitraum nichts Anderes geschieht. Unmittelbar nach Abschluss des Prozesses muss der Datenträger der betroffenen Person wieder ausgehändigt werden. Während der Dauer der Zwischenspeicherung bis zur späteren Auswertung (in Anwesenheit der betroffenen Person) dürfen die Personendaten durch das SEM nicht bearbeitet werden.

Art. 10f *Direkte Sichtung und Auswertung elektronischer Datenträger*

Wenn keine Zwischenspeicherung der Personendaten und/oder der Einsatz einer Softwarelösung zum Erheben von Personendaten möglich oder vorgesehen ist, kann ein Datenträger auch anlässlich einer Befragung direkt mit der betroffenen Person ausgewertet werden. Dies kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn es sich um ein älteres Mobiltelefon handelt oder wenn eine Zwischenspeicherung, bzw. der Einsatz der Software aufgrund technischer Schwierigkeiten vorübergehend nicht möglich ist. Das konkrete Vorgehen richtet sich dabei nach den Abläufen im Rahmen eines entsprechenden Pilotprojekts des SEM, welches von November 2017 bis Mai 2018 in zwei Bundesasylzentren (Chiasso und Vallorbe) durchgeführt wurde⁴. Dabei wurden mobile Datenträger von asylsuchenden Personen auf freiwilliger Basis zur Identifikation beigezogen. Im Rahmen dieses Pilotprojektes konnten Hinweise zu Identität, Herkunft und Reiseweg gefunden werden. Das entsprechende Verfahren wird auch heute noch in Einzelfällen angewendet, wenn eine asylsuchende Person auf freiwilliger Basis bereit ist, Personendaten auf ihrem Mobiltelefon usw. durch das SEM auswerten zu lassen.

⁴ Vgl. Bericht des SEM vom 27. Juli 2018: Projet-pilote: Saisie et évaluation des supports de données électroniques avec consentement des requérants d'asile

Eine direkte Auswertung eines elektronischen Datenträgers soll ausschliesslich in Anwesenheit der betroffenen Person stattfinden. Im AsylG ist kein zwangsweiser Entzug eines Datenträgers vorgesehen und eine Aushändigung eines Datenträgers soll nur für kurze Zeit (*vorübergehend*, vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. g nAsylG) im Hinblick auf eine Zwischenspeicherung oder den Einsatz einer Software zur Erhebung von Personendaten erfolgen. Bei einer direkten Auswertung wird die Person zuvor aufgefordert, den oder die elektronischen Datenträger direkt an eine Befragung oder Anhörung mitzubringen. Die Auswertung findet dann vor Ort mit der betroffenen Person und in Anwesenheit weiterer Teilnehmender (Rechtsvertretung, Dolmetscher usw.) statt.

Art. 10g ***Auswertung der elektronischen Datenträger in Abwesenheit der betroffenen Person***

Findet die Auswertung entsprechender Personendaten ausnahmsweise in Abwesenheit der betroffenen Person im Anschluss an eine Zwischenspeicherung und/oder den Einsatz einer Software zur Erhebung von Personendaten statt, ist durch das SEM sicherzustellen, dass die Gründe für die Abwesenheit lückenlos dokumentiert sind, und dass in jedem Falle eine schriftliche Bestätigung der betroffenen Person für einen Verzicht auf die Teilnahme vorliegt. Auf jeden Fall muss der betroffenen Person zu einem späteren Zeitpunkt das rechtliche Gehör zum Resultat der Auswertung gewährt werden. Das rechtliche Gehör kann beispielsweise im Rahmen einer späteren Anhörung zu den Asylgründen stattfinden.

Art. 10h ***Information***

Die Verordnungsbestimmung sieht eine zweistufige Information des SEM zur Auswertung elektronischer Datenträger vor. Im AsylG ist zukünftig vorgesehen, dass eine asylsuchende Person zusammen mit der Aufforderung, dem SEM ihre elektronischen Datenträger auszuhändigen, über das vorgesehene Verfahren informiert wird und zwar insbesondere über dessen Zweck, den Ablauf, die Art der ausgewerteten Daten, die Auswertungsmethode, die Speicher- methode und die Löschung der Daten (vgl. Art. 8a Abs. 6 nAsylG). Diese umfassende Informationsverpflichtung ist analog auch bei Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid zu beachten (vgl. Art. 47 Abs. 3 nAsylG).

In Absatz 2 werden die nicht abschliessend aufgezählten Informationsinhalte nochmals aufgeführt, präzisiert und mit weiteren zentralen Informationsinhalten ergänzt. Zusätzlich regelt Absatz 1 eine generelle Informationsverpflichtung zu Beginn des Asylverfahrens. Die Information kann (wie bspw. in Norwegen) in einem kurzen Informationsfilm oder schriftlich in einer für die betroffene Person verständlichen Sprache erfolgen.

Art. 10i ***Rechtsschutz im Rahmen der Auswertung der elektronischen Datenträger***

Die Bestimmungen zum Rechtsschutz in den Zentren des Bundes (und den Unterküften an den Flughäfen; Art. 22 Abs. 3^{bis} AsylG) nach Artikel 102f ff. AsylG gelten auch für das Verfahren zur Auswertung elektronischer Datenträger⁵. Die Rechtsvertretung (bzw. der Leistungserbringer) ist ab Verfahrensbeginn über sämtliche Schritte im Zusammenhang mit der Auswertung von Datenträgern Asylsuchender zu informieren. Dies ergibt sich explizit aus Artikel 102j Absatz 1 AsylG, wonach das SEM dem für den Rechtsschutz zuständigen Leistungserbringer neben den Terminen für die Erstbefragung in der Vorbereitungsphase, für die Anhörung zu den

⁵ BBI 2020 9287

Asylgründen die Termine für weitere Verfahrensschritte mitteilen muss, bei denen eine Mitwirkung der Rechtsvertretung notwendig ist. Diese Notwendigkeit ist bei der Auswertung von Datenträgern Asylsuchender zweifellos gegeben.

Bei Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid besteht kein Anspruch auf unentgeltliche Rechtsberatung und Rechtsvertretung nach Artikel 102f ff. AsylG. Falls eine betroffene Person sich jedoch vertreten lässt, gilt die Informationsverpflichtung des SEM gegenüber der Rechtsvertretung und die Ermöglichung der Teilnahme bei der Erhebung und Auswertung der Personendaten ebenso.

3.2 Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen

Art. 3 Abs. 3

In Absatz 3 soll auf die Möglichkeit der Auswertung von elektronischen Datenträgern nach Artikel 47 Absatz 3 nAsylG sowie auf die entsprechenden Bestimmungen in der AsylV 3 verwiesen werden. Im Gegensatz zu den nach geltendem Recht erwähnten Massnahmen im Absatz 2, ist die Auswertung von elektronischen Datenträgern erst und ausschliesslich bei Vorliegen eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheids im Rahmen eines Asylverfahrens zulässig.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Das Verfahren zur Auswertung elektronischer Datenträger wird beim SEM zu einem finanziellen und personellen Mehraufwand führen. Auch wenn keine systematische Auswertung der elektronischen Datenträger Asylsuchender und ehemaliger Asylsuchender mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid vorgesehen ist, so ist jeder einzelne Fall, bei welchem eine Auswertung der entsprechenden Daten erfolgt, relativ aufwändig.

Die neuen, zusätzlichen Aufgaben im Rahmen der Auswertung der Datenträger Asylsuchender und von Personen mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid, wie das Auslesen eines Datenträgers, die Zwischenspeicherung und die Auswertung, werden voraussichtlich zukünftig durch Mitarbeitende in den BAZ wahrgenommen werden. Aufgrund der raschen Asylverfahren in den BAZ und den aktuell hohen Gesuchszahlen, ist davon auszugehen, dass für die neuen Aufgaben im Bereich Identifikation zusätzliches Personal in den BAZ benötigt wird. Das neue Auswertungsverfahren erfordert die Anwesenheit der zuständigen Mitarbeitenden, der betroffenen Person und weiterer Verfahrensbeteiligter in den BAZ. Daher sollte zumindest in jedem der sechs BAZ eine Auslese-/Auswertungsmöglichkeit für Datenträger Asylsuchender eingerichtet werden.

Auf der Grundlage des langjährigen Durchschnittswertes von 20'000 Asylgesuchen pro Jahr ist davon auszugehen, dass zukünftig pro BAZ pro Arbeitstag durchschnittlich 5 Auswertungsverfahren durchgeführt werden⁶. Für ein Auswertungsverfahren werden schätzungsweise drei Arbeitsstunden benötigt, womit täglich in jedem BAZ zusätzlich 15 Arbeitsstunden pro Arbeitstag für das Auswertungsverfahren anfallen werden. Zukünftig würden daher sechs zusätzliche

⁶ Dieser Durchschnittswert basiert auf 20'000 Asylgesuchen pro Jahr. Rund 73% der Asylsuchenden haben durchschnittlich in den letzten Jahren keine Ausweispapiere abgegeben (**14'600 Personen**). Von den 14'600 Personen kann schätzungsweise bei 45% (Annahme) die Identität auf andere Weise festgestellt werden, sind keine auswertbaren Datenträger vorhanden bzw. sind diese nicht auswertbar, wird ein Dublin-Verfahren durchgeführt oder es wird eine Auswertung verweigert (**es verbleiben 8'030 Personen**). Dies ergibt pro BAZ (6) und pro Tag (5 Tage Woche) **5.1 Auswertungen**.

Vollzeitstellen und sechs zusätzliche Teilzeitstellen benötigt. Inwieweit diese zusätzlich benötigten Personalressourcen zumindest teilweise intern kompensiert werden können, wie dies im Bericht der SPK-N ausgeführt wird, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Diese Fragen bilden Gegenstand des SEM-internen Umsetzungsprojekts (s.u.).

Zusätzliche Kosten werden dem Bund für die Beschaffung, die Einrichtung, den Betrieb und den Unterhalt neuer Informatikkomponenten entstehen. Diese können zum heutigen Zeitpunkt noch nicht detailliert ausgewiesen werden. Aufgrund erster Abklärungen des SEM bei verschiedenen Anbietern der in Frage kommenden «Softwarelösungen» und auf der Grundlage von Anfragen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Deutschland (BAMF) würden die entsprechenden Beschaffungs- und Einrichtungskosten bei einer dezentralen Lösung schätzungsweise mindestens 1 Million Franken betragen. Dazu müssten insbesondere noch die jährlichen Betriebskosten dazu gerechnet werden.

Die gesamten Fragestellungen, insbesondere auch zum Personal- und Informatikbedarf werden aktuell im Rahmen eines Gesamtumsetzungsprojektes zur Auswertung von elektronischen Datenträgern innerhalb des SEM erörtert und die entsprechenden Abläufe sowie die technischen und organisatorischen Grundlagen erarbeitet.

Aufgrund der Erfahrungen im Pilotprojekt des SEM und anderer Staaten, wie Deutschland oder die Niederlande, die elektronische Datenträger im Asylbereich auswerten, ist davon auszugehen, dass durch die neuen Auswertungsmöglichkeiten, insbesondere im Bereich des Wegweisungsvollzugs mittel- bis längerfristig Kosten eingespart werden können. Durch das frühzeitige Vorliegen zusätzlicher Informationen zur Identität, zur Nationalität oder zum Reiseweg kann das Asylverfahren in Einzelfällen beschleunigt werden. Durch die gewonnenen Erkenntnisse kann das Asylverfahren gezielter weitergeführt werden. Dies einerseits dadurch, dass Angaben von Asylsuchenden widerlegt werden, jedoch auch dadurch, dass solche Erkenntnisse die Angaben der Asylsuchenden bestätigen können. Auch im Rahmen des späteren Wegweisungsvollzugs kann auf der Grundlage entsprechender Informationen die Papierbeschaffung gezielter eingeleitet und dadurch beschleunigt werden. Durch den rascheren Vollzug der Wegweisungen kann der Aufenthalt der Betroffenen in der Schweiz verkürzt werden. Damit können die Aufwendungen bei den Sozialhilfe- und Betreuungskosten gesenkt werden und damit auch die vom Bund ausgerichtete Summe der Globalpauschalen. Dies gilt auch für die Verwaltungskosten- und die Nothilfepauschalen.

4.2 Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen haben keine Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden.

5 Rechtliche Aspekte

Die vorgeschlagenen Verordnungsänderungen sind mit der Verfassung und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

...