



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Dritte Sitzung • 15.09.21 • 08h15 • 21.051
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Troisième séance • 15.09.21 • 08h15 • 21.051



21.051

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration. Änderung

Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration. Modification

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.09.21 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.09.21 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 21.09.21 (DRINGLICHKEITSKLAUSEL - CLAUSE D'URGENCE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 22.09.21 (DRINGLICHKEITSKLAUSEL - CLAUSE D'URGENCE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.10.21 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 01.10.21 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Mehrheit

Eintreten

Antrag der Minderheit

(Zopfi, Graf Maya)

Nichteintreten

Proposition de la majorité

Entrer en matière

Proposition de la minorité

(Zopfi, Graf Maya)

Ne pas entrer en matière

Caroni Andrea (RL, AR), für die Kommission: Die vorliegende Revision des Ausländer- und Integrationsgesetzes will folgendes Corona-bezogene Problem lösen: Die meisten Staaten und Fluggesellschaften verlangen für die Ausschaffung von rechtskräftig abgewiesenen Ausländerinnen und Ausländern einen 3G-Nachweis. Die grosse Mehrheit dieser Personen ist aber ungeimpft, deshalb ist ein Covid-Test notwendig. Viele der Betroffenen verweigern nun aber auch diesen Covid-Test. Allein in den Bundesasylzentren sind es per Ende August fast 130 Personen; das sind sechsmal mehr als vier Monate zuvor, und die Tendenz ist steil steigend.

Diese Personen unterlaufen ihre Pflicht, das Land zu verlassen, und verunmöglichen ihre Ausschaffung. Für einen obligatorischen oder sogar zwangsweisen Test fehlt aber heute die Rechtsgrundlage. Die Reform schafft genau diese Rechtsgrundlage mit Blick auf die Pandemie: zum einen dringlich und zum andern befristet, zumal die Vorlage nur ein gutes Jahr, bis Ende 2022, gelten soll.

Natürlich stellt namentlich ein physischer Test einen Grundrechtseingriff dar. Für einen solchen braucht es eine gesetzliche Grundlage und, wie Sie wissen, ein öffentliches Interesse, zudem muss er verhältnismässig sein. Das öffentliche Interesse besteht hier schlicht und ergreifend darin, das geltende Ausländerrecht durchzusetzen und damit seine Glaubwürdigkeit zu wahren und den Missbrauch zu verhindern. Denn wer sich nur deshalb nicht testen lässt, weil er herausgefunden hat, dass er so seine rechtlich notwendige und verlangte Ausschaffung vereiteln kann, verhält sich rechtsmissbräuchlich.

Die Vorlage ist auch verhältnismässig. Es wird zwar Fälle geben, bei denen der Zwang nicht zum Ziel führen kann, namentlich wenn sich die betroffene Person derart gewalttätig wehrt, dass der Eingriff für sie gefähr-



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Dritte Sitzung • 15.09.21 • 08h15 • 21.051
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Troisième séance • 15.09.21 • 08h15 • 21.051



lich wäre; dann verzichtet man darauf. In den meisten Fällen wird aber allein das Wissen um die rechtliche Verpflichtung und dann auch die Präsenz des entsprechenden Vollzugspersonals die Kooperation befördern. Wir haben uns heute Morgen in der Kommission vom SEM die Zahlen aus anderen Ländern geben lassen. In Dänemark etwa gab es über hundert Fälle, wo nur in deren zwei ein Zwang nötig war; in den anderen Fällen reichte das Wissen um die Pflicht sowie die Präsenz der Polizeibeamten und des Gesundheitspersonals. Auch in den anderen Fällen war die zwangsweise Probeentnahme offenbar möglich. In Deutschland hat man, wie wir hörten, ähnliche Erfahrungen gemacht. Das sind die beiden Länder, die das schon kennen.

Vor einem Zwangstest werden auch alle milderer Mittel ausgeschöpft. Die Schweiz versucht laufend, mit anderen Staaten grosszügigere Regime auszuhandeln, zum Beispiel, dass eine Person einfach in Quarantäne sein könnte, dort oder vorher hier. Aber wir haben natürlich keinen zwangsweisen Zugriff auf die Grenzsanität anderer Länder und keine Zuständigkeit dafür. Die Betroffenen werden über ihre Pflicht und über die Möglichkeit, diesen Test freiwillig zu machen, informiert, zum Teil auch mehrfach. Sie erhalten also die Chance zum freiwilligen Gratistest.

Wenn dann doch Zwang angewendet werden muss, dann richtet er sich nach dem Zwangsmassnahmenrecht, das wir schon haben, mit zusätzlichen Verschärfungen. Der Eingriff darf nur durch speziell ausgebildetes Personal erfolgen. Das war ein spezielles Anliegen der Ärztevereinigung.

Es ist immer der mildeste verfügbare Test anzuwenden. Bei einer normalen Gefährdung der Gesundheit – nicht erst bei einer erheblichen Gefährdung – ist auf die Massnahme zu verzichten, ebenfalls bei Kindern unter 15 Jahren. Andere Massnahmen, die geprüft wurden, wären eher weiter gegangen, namentlich eine Impfpflicht. Weil dieser Eingriff auf der einen Seite milde ist und auf der anderen Seite das Interesse an der Rechtsdurchsetzung im Ausländerrecht hoch ist, sind wir zum Schluss gekommen, dass das Interesse an der Massnahme überwiegt.

Zum Abschluss noch ein Blick auf das geltende Recht in anderen Bereichen: Wir kennen solche Eingriffe in die körperliche Integrität, die natürlich grundrechtlich immer heikel sind. Aber es gibt sie zur Rechtsdurchsetzung. Es gibt z. B. Blutentnahmen im Strassenverkehrsrecht. Es gibt Wangenabstriche im Strafrecht, aber z. B. auch zur Vaterschaftsfeststellung.

Es gibt dieses Mittel als Ultima Ratio also heute schon, und wir sprechen hier von einem an sich harmlosen Covid-19-Test.

Ihre Kommission ist mit 11 zu 2 Stimmen auf die Vorlage eingetreten und hat sie unverändert ebenfalls mit 11 zu 2 Stimmen gutgeheissen. Ich danke Ihnen, wenn Sie es uns gleichtun.

Zopfi Mathias (G, GL): Meine Minderheit beantragt Ihnen Nichteintreten. Das Anliegen ist an sich durchaus verständlich. Wegweisungen sollen vollzogen werden können, das gehört zum Rechtsstaat. Es gehört aber eben auch zum Rechtsstaat, dass die körperliche Integrität wo immer möglich geachtet und keine gesetzgeberische Hektik an den Tag gelegt wird, wo es nicht zwingend nötig ist. Wir sprechen hier von ein paar Dutzend Personen, die im Moment nicht aus der Schweiz weggewiesen werden können, und nicht von Hunderten.

Es ist für mich keine Frage der harten, aber fairen oder konsequenten Asylpolitik. Diese Vorlage betrifft vor allem eine praktische Frage. Sie weist folgende praktische Problematiken auf:

1. Medizinische Massnahmen unter Zwang sind aus medizinethischer Sicht immer problematisch. Es gibt einen Artikel der Konferenz Schweizerischer Gefängnisärzte – von Leuten also, die sich vielleicht mit dem Sachverhalt besser auskennen als wir –, in dem sie schreibt, dass sie aus medizinethischer Sicht mit dieser Massnahme Mühe hat.

2. Der Kommissionspräsident hat gesagt, es gehe ja nur um einen "harmlosen" Covid-Test. Ja, natürlich ist der Test harmlos, wenn Sie schön brav auf dem Stuhl sitzen, den Kopf nach hinten neigen und warten, bis das Stäbchen hineingeschoben wird. Sie können sich vorstellen, dass es nicht so einfach ist, gegen den Willen einer Person einen solchen Test durchführen zu müssen, z. B. das Stäbchen bis tief nach hinten hineinzuschieben oder jemanden gegen seinen Willen spucken zu lassen, damit die Menge dann für einen Test reicht; das

AB 2021 S 808 / BO 2021 E 808

ist nicht so einfach. Genau aus diesen Gründen haben wir normalerweise für medizinische Zwangsmassnahmen, die es natürlich gibt – da gebe ich dem Kommissionspräsidenten und dem Kommissionssprecher recht –, hohe Hürden, und es muss ein starkes öffentliches Interesse bestehen.

Jetzt sieht die Vorlage in Artikel 72 Absatz 4 tatsächlich vor, dass ein Test nicht gemacht werden darf, wenn eine Gesundheitsgefährdung besteht. Erstens einmal bedeutet das, dass diejenigen Personen, die sich gegen einen solchen Test körperlich wehren, indem sie z. B. den Kopf schütteln, den Test verunmöglichen können.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Dritte Sitzung • 15.09.21 • 08h15 • 21.051
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Troisième séance • 15.09.21 • 08h15 • 21.051



Die Durchsetzbarkeit bei diesen Personen ist im Prinzip nicht gegeben, weil sie einen Test ohne Weiteres verunmöglichen können.

Der zweite Punkt ist, und das ist für mich eigentlich ein sehr zentraler Punkt, dass es nicht nur schwarz-weiss ist. Es gibt nicht nur die Situation, wo es klar ohne Gesundheitsgefährdung geht, und die Situation, wo ganz klar eine Gesundheitsgefährdung vorliegt. Das Leben ist nicht so schwarz-weiss, wie wir bei der Gesetzgebung manchmal denken, sondern es gibt viele Grauschattierungen und Grautöne.

Stellen Sie sich vor, die zuständige Gesundheitsfachperson, diese Fachperson muss jetzt entscheiden, ob sie den Test macht oder nicht, ob es ohne Gefährdung geht oder dann doch nicht. Es wurde in der Kommission heute Morgen gefragt, ob es gegen diesen Test ein Rechtsmittel gibt. Das gibt es nicht, denn es ist eine Vollzugsmassnahme. Aber es gibt das Strafrecht; und wenn so eine Gesundheitsfachperson zum Schluss kommt, dass sie jetzt diesen Test macht, und es am Schluss zu einer gesundheitlichen Schädigung, zu einer Körperverletzung kommt, dann wird diese Gesundheitsfachperson mit dem Strafrecht zu tun haben.

Ich frage mich, ob diese paar Dutzend Personen es rechtfertigen, hier entweder eine faktisch nicht durchsetzbare Vorlage zu machen oder eine, die dann durchgesetzt wird, aber strafrechtliche Folgen für das beteiligte Gesundheitspersonal haben kann.

Ich meine, wir sollten mit Dringlichkeiten sparsam umgehen, ich meine, wir sollten durchsetzbare Gesetze machen, und ich meine, das ist hier nicht gegeben. Deshalb nochmals: Ich beantrage Ihnen Nichteintreten.

Fässler Daniel (M-E, AI): Entschuldigen Sie, dass ich mich jetzt etwas spät gemeldet habe. Ich beantrage Ihnen mit der Kommissionsmehrheit, auf diese Vorlage einzutreten. Natürlich, was der Minderheitssprecher gesagt hat, ist in Teilen durchaus ernst zu nehmen. Aber letztlich haben wir uns für diesen Grundrechtseingriff die Frage zu stellen: Liegt das öffentliche Interesse vor, um diesen Grundrechtseingriff vorzunehmen? Diese Frage beantworte ich mit einem sehr, sehr klaren Ja. Wir sind als Staat verpflichtet, das Recht durchzusetzen oder zumindest alles zu unternehmen, um diese Durchsetzung zu gewährleisten.

Dann stellt sich letztlich ja nur noch die Frage nach der Verhältnismässigkeit. Ich erachte diesen Eingriff, den wir hier einfordern, als verhältnismässig. Ständerat Zopfi hat darauf hingewiesen, dass es Durchsetzungsschwierigkeiten geben wird. Davor verschliesse ich die Augen nicht, das wird so sein. Aber das darf uns nicht davon abhalten, diese Regelung zu treffen.

Ein letzter Gedanke: Würde man nicht nur für die Ausschaffungen einen Covid-19-Test anordnen, sondern auch für die Einreise, bei einreisewilligen Personen – ich bin mir sicher, da würden sich alle sehr gerne zur Verfügung stellen, um diesen Abstrich machen zu lassen. Und allein diese Überlegung bringt mich dazu, auf die Vorlage einzutreten und sie so zu verabschieden.

Keller-Sutter Karin, Bundesrätin: Die vom Bundesrat am 11. August 2021 verabschiedete Vorlage zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes steht – Sie haben es gehört – in unmittelbarem Zusammenhang mit der aktuellen Problematik, vor welcher wir aufgrund der Corona-Situation beim Vollzug der Wegweisung von ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern stehen. Es ist so, dass die meisten Grenzen nach den Corona-bedingten Schliessungen im Frühjahr 2020 für den Personenverkehr wieder offen sind. Aber der Wegweisungsvollzug in der Praxis gestaltet sich weiterhin schwierig. Zahlreiche Heimat- oder Herkunftsstaaten sowie die Dublin-Staaten verlangen einen negativen Covid-19-Test für die Rückübernahme der von der Schweiz weggewiesenen Personen. Wer diesen Sommer gereist ist, der weiss es: Auch Luftverkehrsunternehmen verlangen oft einen solchen Test für den Transport der betroffenen Personen.

Seit Beginn dieses Jahres steigt die Anzahl der Testverweigerungen bei ausreisepflichtigen Personen rasch an; Herr Ständerat Caroni hat darauf hingewiesen. In den Zentren des Bundes waren es Ende April 22 ausreisepflichtige Personen, die einen Covid-19-Test verweigert haben. Ende August waren es bereits 126 Personen. Darin noch nicht enthalten sind ausreisepflichtige Personen, die in den Kantonen untergebracht sind und sich ebenfalls weigern, einen notwendigen Covid-19-Test durchzuführen. Auch hier steigen die Zahlen stetig an.

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Testverweigerungen auch in Zukunft stark zunehmen. Das Einreiseregime in den verschiedenen Staaten wird sich ja nicht gerade von heute auf morgen ändern. Die Schweiz hat auch keinerlei Einfluss auf die grenzsanitarischen Massnahmen der Heimat- und Herkunftsstaaten sowie der Dublin-Staaten. Wir sind verpflichtet, diese Einreisevorschriften vollumfänglich einzuhalten. Angesichts der neuen Covid-19-Mutationen und der steigenden Infektionszahlen ist nicht absehbar, dass die besonderen Einreisevorschriften sehr schnell wieder aufgehoben werden könnten.

Diese unsichere Situation stellt insbesondere die Kantone im Bereich des Wegweisungsvollzugs vor grosse Herausforderungen. Es sind daher insbesondere auch die Kantone, die eine rasche Lösung des Problems fordern, unter anderem eben durch die Einführung einer Testpflicht, die auch zwangswise durchgesetzt werden



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Dritte Sitzung • 15.09.21 • 08h15 • 21.051
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Troisième séance • 15.09.21 • 08h15 • 21.051



kann, sofern dies für den Vollzug der Wegweisung notwendig ist.

Hinzu kommt – und darauf muss ich hinweisen –, dass die Migrationslage angespannt ist. Es gibt verschiedene Entwicklungen im Migrationsbereich. Man spricht jetzt oft über Afghanistan. Aber es gibt auch die Mittelmeerroute. Es gibt die Route von den Maghreb-Staaten nach Spanien. Es gibt die Balkanroute. Es gibt auch die Route von Weissrussland nach Litauen und Polen; über diese sind alleine im Juli 3000 Personen praktisch illegal nach Litauen eingereist. Die Lage ist also angespannt. Die Bundesasylzentren sind, auch wegen Corona, heute schon zu 90 Prozent belegt. Wir sind auch auf die Plätze angewiesen, die wieder frei werden, wenn Personen eben ihrer Ausreisepflicht nachkommen.

Das geltende Recht enthält keine genügende gesetzliche Grundlage für eine solche Testpflicht. Wir haben das gründlich abgeklärt, und eben aus diesem Grund hat der Bundesrat mit dieser Botschaft die vorliegenden Änderungen verabschiedet und beantragt sie Ihnen zur Genehmigung. Es soll eine neue Regelung geschaffen werden, wonach ausreisepflichtige Personen verpflichtet werden, sich einem Covid-19-Test zu unterziehen, wenn dies für den Vollzug der Wegweisung notwendig ist. Weigert sich eine betroffene Person, soll ein solcher Test auch gegen ihren Willen durchgesetzt werden können, wenn der Vollzug nicht durch andere, mildernde Mittel sichergestellt werden kann. Dabei darf kein Zwang angewendet werden, der die Gesundheit der betroffenen Person gefährden könnte, und Unter-15-Jährige dürfen nicht gegen ihren Willen getestet werden. Die Tests sollen von spezifisch geschultem medizinischem Personal durchgeführt werden. Dabei ist stets die mildeste Testart für die betroffene Person zu verwenden. Ist das zuständige medizinische Personal der Auffassung, dass ein solcher Test die Gesundheit gefährden könnte, ist auf die Durchführung zu verzichten.

Ich möchte auch hier, auch aufgrund des Votums von Ständerat Zopfi, noch darauf hinweisen: Aktuell werden PCR-Tests über Nasen-Rachen-Abstriche oder Rachen-Abstriche durchgeführt. Gemäss neuesten Erkenntnissen ist ein PCR-Test über eine Speichelentnahme – es ist ja sehr einfach, wenn man in ein Röhrchen spucken kann – eigentlich ebenso zuverlässig wie ein Test über einen Nasen-Rachen-Abstrich oder einen Rachen-Abstrich. Welcher Test in einer konkreten

AB 2021 S 809 / BO 2021 E 809

Situation aber durchgeführt wird, muss situativ und einzelfallgerecht beurteilt werden können. Es kommt auch etwas auf die Vorgaben des Heimat- und Herkunftsstaates, der Dublin-Staaten oder auch der Airlines, die die Transporte durchführen, an.

Ich möchte auch noch betonen, was Ständerat Caroni gesagt hat. Wenn man mit den Amtskollegen aus anderen Staaten spricht, wo es eine solche Regelung gibt – ich hatte die Gelegenheit, im Juni mit meinem Amtskollegen Mattias Tesfaye aus Dänemark zu sprechen –, dann sagen diese: Nur schon die Tatsache, dass es eine gesetzliche Grundlage gibt, wirkt eben präventiv, und deshalb habe man diese Zahlen. Von 102 Fällen musste nur in 2 Fällen ein zwangsweiser Test durchgeführt werden. Auch das Bundesinnenministerium von Herrn Horst Seehofer in Deutschland sagt, es gebe in der Praxis eigentlich keine Probleme.

Was eben schon wichtig ist, ist, dass die Anzahl der Testverweigerungen in den letzten Monaten stark angestiegen ist, und wir gehen davon aus, dass sie weiter ansteigen wird. Deshalb beantragen wir Ihnen ja auch, die Vorlage dringlich zu erklären. Der Bundesrat hatte das Dringlichkeitsverfahren nicht beantragt, es waren insbesondere die Kantone, die intervenierten. Daraufhin haben die Büros hier Dringlichkeit erklärt. Die Vorlage soll dafür aber bis Ende 2022 befristet werden.

Vielleicht noch kurz zur Vernehmlassung: Ich muss nicht mehr sagen, dass die Kantone mit Ausnahme eines Kantons diese Vorlage begrüßt haben. Wir haben im Anschluss an die Vernehmlassung noch Präzisierungen vorgenommen. Die eine ist eben, dass bei Minderjährigen unter 15 Jahren keine solchen Tests durchgeführt werden sollen. Die andere ist – ich habe es bereits ausgeführt –, dass medizinisch geschultes Personal diese Tests durchführen soll. Die Umsetzung der Vorlage wird von einer Arbeitsgruppe mit Beteiligung des SEM und der Kantone begleitet. Diese Arbeitsgruppe ist bereits seit Juli tätig, und für die Lösung der konkreten Umsetzungsprobleme wird auch die FMH in die Arbeiten mit einbezogen.

Ich möchte Sie bitten, auf die Vorlage einzutreten und diese gutzuheissen. Der Nationalrat hat gestern beschlossen, die Vorlage des Bundesrates gutzuheissen, und zwar mit 119 zu 65 Stimmen.

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Zopfi ab.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 31 Stimmen

Dagegen ... 10 Stimmen

(1 Enthaltung)



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2021 • Dritte Sitzung • 15.09.21 • 08h15 • 21.051
Conseil des Etats • Session d'automne 2021 • Troisième séance • 15.09.21 • 08h15 • 21.051



Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Covid-19-Test bei der Ausschaffung)

Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Test Covid-19 en cas de renvoi ou d'expulsion)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I, II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I, II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Nach Artikel 77 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes wird die Dringlichkeitsklausel von der Gesamtabstimmung ausgenommen. Wir werden erst nach erfolgter Differenzbereinigung über die Dringlichkeitsklausel abstimmen.

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 21.051/4587)

Für Annahme des Entwurfes ... 31 Stimmen

Dagegen ... 10 Stimmen

(1 Enthaltung)