

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



- 15.320 s Kt. Iv. Tl. Systematische Vorlage des Strafregistrauszugs bei der Beantragung von Aufenthaltsbewilligungen durch EU-Bürgerinnen und -Bürger**
- 15.321 s Kt. Iv. Tl. Systematische Vorlage des Strafregistrauszugs bei der Beantragung von Aufenthaltsbewilligungen durch EU-Bürgerinnen und -Bürger**

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 21. Februar 2025

Im Hinblick auf den Ablauf der Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage hat die Kommission an ihrer Sitzung vom 31. Januar 2025 über eine weitere Fristverlängerung beraten.

Die Initiativen verlangen, dass vor der Erteilung von Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligungen an EU-Bürgerinnen und -Bürger bzw. vor deren Entsendung durch Unternehmen aus der EU in die Schweiz systematisch und von Amtes wegen ein Strafregistrauszug einzuholen ist.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 13 gegen 11 Stimmen, die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage bis zur Frühjahrssession 2027 zu verlängern.

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin:

Greta Gysin

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Arbeiten
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

[15.320]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Tessin folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird aufgefordert, dafür zu sorgen, dass wieder systematisch und von Amtes wegen sowie ohne nähere Begründung beim Herkunftsland oder bei Drittstaaten Informationen über allfällige Vorstrafen eingeholt werden dürfen, wenn EU-Bürgerinnen und -Bürger eine Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz beantragen.

[15.321]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung reicht der Kanton Tessin folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird aufgefordert, dafür zu sorgen, dass wieder systematisch und von Amtes wegen sowie ohne nähere Begründung beim Herkunftsland oder bei Drittstaaten Informationen über allfällige Vorstrafen eingeholt werden dürfen, wenn EU-Bürgerinnen und -Bürger eine kurz- oder langfristige Aufenthaltsbewilligung für die Schweiz beantragen (einschliesslich entsandter Arbeitnehmender).

1.2 Begründung

[15.320]

Am 22. September 2008 beantragte das damalige Ratsmitglied Lorenzo Quadri dem Tessiner Grossen Rat, eine Standesinitiative mit folgendem Wortlaut einzureichen: "Der Grosse Rat fordert die Bundesversammlung aus Gründen der inneren Sicherheit auf, sich für eine dringliche Änderung des mit der EU geschlossenen bilateralen Abkommens über die Personenfreizügigkeit einzusetzen und die Möglichkeit wieder einzuführen, bei der Beantragung von Aufenthaltsbewilligungen jeglicher Art systematisch die Vorlage des Strafregisterauszugs zu verlangen."

Lorenzo Quadri begründete seinen Antrag wie folgt: "Die Schiesserei in Losone hat gezeigt, welche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit von den bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit ausgeht. Diese Abkommen sehen nicht mehr die Möglichkeit vor, bei der Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen systematisch das Strafregister des Antragstellers zu überprüfen; eine Überprüfung ist nur noch beim Vorliegen eines 'begründeten Verdachts' möglich (und woher soll die zuständige Behörde diesen haben?). Direkte und offensichtliche Folge dieser - auf absurde Weise einschränkenden - Regelung ist, dass auch an gefährliche, in einem EU-Staat für schwere und wiederholte Straftaten verurteilte Personen Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden. Diese Situation kann nicht akzeptiert werden. Es kann nicht sein, dass Aufenthaltsbewilligungen ohne vorherige Einsicht in das Strafregister des Antragstellers erteilt werden; insbesondere nicht in einem Rechtsgebiet wie jenem des Tessins, wo zum Beispiel bei jeder Bewerbung für einen Verwaltungsposten der Strafregisterauszug vorgelegt werden muss. Die Vorlage des Strafregisterauszugs oder eines entsprechenden Dokuments muss Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Ausländerinnen und Ausländer sein, auch für Bürgerinnen und Bürger aus der EU. Dies ist eine Notwendigkeit; umso mehr, als diese Bewilligungen nach ihrer Erteilung unwiderruflich sind."

Die Rechtskommission des Grossen Rates teilt die Ansicht des Antragstellers, dass die Kenntnis der Vorstrafen und der hängigen Strafverfahren einer Person, die eine Aufenthaltsbewilligung beantragt, für einen Staat von wesentlicher Bedeutung ist, um seine Hoheitsrechte korrekt wahrnehmen zu können.



Die entsprechende Überprüfung muss systematisch erfolgen, da eine Begründungspflicht für jeden Einzelfall angesichts der erheblichen Zahl von Anträgen einen untragbaren administrativen Aufwand mit sich brächte.

Das Argument, dies führe zur einer Ungleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und -bürgern, die sich in der Schweiz aufhalten wollen, und Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die sich in einem EU-Staat aufhalten wollen, greift ins Leere, da eine Änderung von Artikel 5 des Anhangs I des Freizügigkeitsabkommens (FZA) durch das Gegenseitigkeitsprinzip auch den EU-Staaten die Möglichkeit gäbe, systematisch Informationen über die Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, die sich in einem EU-Staat aufhalten wollen, einzuholen.

Das zur Ablehnung der Motion 13.3323 vorgebrachte Argument des Bundesrates, wonach nicht alle Strafregister zwangsläufig Angaben zu einer eröffneten Strafuntersuchung oder einem laufenden Gerichtsverfahren enthalten würden und somit auch bei einer systematischen Anfrage über das strafrechtliche Vorleben nicht ausgeschlossen sei, dass Personen, gegen die ein Ermittlungsverfahren laufe oder die in ein laufendes Gerichtsverfahren verwickelt seien, einer Kontrolle entgingen, ist in den Augen der Kommission des Grossen Rates nicht massgebend. Diese Gefahr bestünde zwar, dennoch sei es besser, wenigstens über gewisse (wenn auch unvollständige) Informationen als wie derzeit über keinerlei Informationen zu verfügen. Allein die Kenntnis von Vorstrafen stellt nach Auffassung der Kommission bereits eine wertvolle Information für die Sicherheit der Schweiz dar. So hätten die Schweizer Behörden beispielsweise, wenn eine Überprüfung des Strafregisters Vorstrafen zutage brächte, je nach deren Schwere valable Argumente, um den Herkunftsstaat im Einzelfall um weitere Informationen über laufende Verfahren zu ersuchen.

Das Argument des Bundesrates, wonach es in Anwendung des Grundsatzes der Unschuldsvermutung kaum vertretbar ist, "eine aufgrund des FZA beantragte Aufenthaltsbewilligung zu verweigern mit der Begründung, dass der Antragsteller wegen eines laufenden Strafverfahrens eine tatsächliche und gegenwärtige Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit darstelle", rechtfertigt in den Augen der Kommissionsmehrheit nicht die Ablehnung des Anliegens. Eine Person könne - trotz der Unschuldsvermutung - angesichts der Schwere der Beschuldigungen eine tatsächliche und gegenwärtige Gefährdung der Schweizer Sicherheit darstellen.

Die Tatsache, dass der Nationalrat bereits eine ähnlich lautende Motion abgelehnt hat, lässt wenig Gutes für das Schicksal dieser Standesinitiative vermuten. Nach Ansicht der Kommission ist es bei einem solchen Thema jedoch nur legitim, dass der Kanton Tessin sein Anliegen der Bundesversammlung formell zur Kenntnis bringt.

Es sei darüber hinaus darauf hingewiesen, dass nach der per Volksabstimmung erfolgten Einführung von Artikel 121a der Bundesverfassung eine Neuverhandlung des FZA mit der EU notwendig ist. In diesem Zusammenhang könnte auch die derzeit geltende Regelung von Artikel 5 des Anhangs I des FZA zur Diskussion gestellt werden.

Schliesslich hat Bundesrätin Simonetta Sommaruga im Rahmen der Beratung der Motion 13.3323 erklärt: "Wenn Sie das" - das Prinzip, wonach keine systematischen Anfragen gemacht werden können - "ändern wollen, müssen Sie das mit der EU neu verhandeln, nebst den anderen Dingen, die wir mit der EU im Moment auch noch verhandeln sollten."

[15.321]

2008 stellte das damalige Ratsmitglied Lorenzo Quadri im Tessiner Grossen Rat einen Antrag, der darauf abzielte, im Rahmen des Aufenthaltsbewilligungsverfahren aus Gründen der inneren Sicherheit systematisch zu überprüfen, ob gegen die Antragstellerin oder den Antragsteller Gerichtsverfahren hängig sind.

Die Rechtskommission des Grossen Rates erstellte daraufhin einen Bericht zu diesem Thema und sprach sich für die Annahme des Antrages aus.



Diesem Thema kommt grosse Bedeutung zu, und bei seiner Behandlung sollte ein weiterer Spezialfall, nämlich jener der entsandten Arbeitnehmenden, ebenfalls berücksichtigt werden. Allein im Jahr 2014 kamen mehr als 25 000 Personen vorübergehend ins Tessin, um insgesamt 673 000 Arbeitstage dort zu leisten. Dies entspricht ungefähr 3000 Vollzeitstellen.

Abgesehen von den Fragen zum Arbeitsmarkt, die eine vertiefte Diskussion verdienen, geht es jedoch vor allem darum, dass auf diese Weise eine grosse Zahl von Personen unkontrolliert in die Schweiz einreist. Im Gegensatz zu den Grenzgängerinnen und Grenzgängern, die sich bei den Behörden um eine Arbeitsbewilligung bemühen müssen, kommen die entsandten Arbeitnehmenden nach einer einfachen Online-Anmeldung ins Land. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum die Motion vom 10. März 2014, welche eine Abschaffung dieser Online-Anmeldungen verlangt, noch nicht umgesetzt wurde. Die Einwohner von Cevio warten seit 18 Monaten auf die von Fiorenzo Dadò vorgeschlagene Öffnung eines Schalters.

Aus diesen Gründen und im Sinne der öffentlichen Sicherheit muss das Thema der entsandten Arbeitnehmenden Teil der Diskussion sein.

2 Stand der Arbeiten

Die SPK des Ständerates hatte nach der Anhörung einer Vertretung des Kantons Tessin beiden Initiativen am 8. November 2016 bei 5 gegen 5 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten Folge gegeben. Die SPK des Nationalrates stimmte diesem Beschluss am 20. Januar 2017 mit 13 gegen 11 Stimmen zu.

Zur Umsetzung wurden die Standesinitiativen der Kommission des Nationalrates zugewiesen, die vorerst durch die Verwaltung die rechtlichen Auswirkungen der Initiativen analysieren liess. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass eine direkte Umsetzung der Initiativen eine Änderung des Ausländergesetzes bedingen würde. Diese Gesetzesänderung würde im Widerspruch zu einer Bestimmung in Anhang I zum Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit der EU stehen und deshalb Rechtsunsicherheit verursachen. Aus der Analyse der Verwaltung geht jedoch hervor, dass die EU einen Austausch von Informationen über Strafverfolgungen im Rahmen des Europäischen Strafregisterinformationssystems ECRIS (European Criminal Records Information System) kennt. Das Anliegen der Tessiner Standesinitiativen könnte womöglich durch einen Beitritt der Schweiz zu Ecris erfüllt werden.

Die SPK formulierte deshalb ein Postulat (17.3269, "Internationaler Austausch von Strafnachrichten. Prüfung eines Beitritts der Schweiz zu Ecris"), nach dem der Bundesrat prüfen soll, ob das Anliegen der Standesinitiativen des Kantons Tessin, eine systematische Einholung von Strafregistrauszügen von zuziehenden EU-Angehörigen bzw. von entsandten Arbeitnehmenden einzuführen, durch einen Beitritt zum EU-Programm Ecris ganz oder zumindest teilweise erfüllt werden kann. Nachdem sich der Bundesrat mit diesem Prüfungsauftrag einverstanden erklärt hatte, nahm der Nationalrat das Postulat am 12. Juni 2017 an, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre.

Weil sich in der Folge die Abklärungsarbeiten mit den europäischen Ansprechpartnern als aufwendig erwiesen und der Postulatsbericht nicht abgeschlossen werden konnte, verlängerte der Nationalrat 2019 und 2021 die Frist zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage jeweils um zwei Jahre.

In seinem Bericht vom 23. August 2023 in Erfüllung des Postulats 17.3269 kommt der Bundesrat zum Schluss, «dass eine Teilnahme der Schweiz an ECRIS (inkl. ECRIS-TCN) [...] zweckmässig» wäre. In diesem Zusammenhang hat die Vorsteherin des EJPD im Dezember 2022 den Auftrag erteilt, exploratorische Gespräche mit der EU-Kommission aufzunehmen»

Zu den Initiativen des Kantons Tessin hält der Bundesrat Folgendes fest:



- ECRIS kann auch für andere Zwecke als für Strafverfahren genutzt werden. Der entsprechende EU-Rahmenbeschluss verweist für solche Fälle auf das innerstaatliche Recht. Angeschlossene Staaten müssen in diesen Fällen also selbst regeln, unter welchen Voraussetzungen eine Anfrage eines ausländischen Staates beantwortet werden kann.
- In Bezug auf das Anliegen des Kantons Tessin bedeutet dies, dass die Schweiz eine neue gesetzliche Grundlage, beispielsweise im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländer und Ausländerinnen und über die Integration (AIG), schaffen müsste, welche es den Migrationsämtern erlaubt, als Zentralbehörde für eine systematische Abfrage von Strafregisterdaten auf ECRIS zuzugreifen.
- Das FZA schliesst jedoch im Zusammenhang mit Anträgen auf eine Aufenthaltsgenehmigung systematische Konsultationen zwischen den Behörden über Vorstrafen aus. Ein systematisches Abfragen von Strafregisterauszügen bei Staatsangehörigen von EU-Staaten, die eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz erhalten möchten, verstösst selbst bei Teilnahme der Schweiz an ECRIS gegen das FZA. Es ist somit nicht möglich, eine Gesetzesgrundlage für die systematische Anfrage zu schaffen, ohne das FZA zu verletzen.
- Das FZA sieht vor, dass im Rahmen des Verfahrens für die Erteilung der ersten Aufenthaltserlaubnis nur in Einzelfällen um Auskünfte über Vorstrafen ersucht werden darf. Diese Anfragen dürfen aber nicht systematisch erfolgen.

In Anbetracht der laufenden Arbeiten des Bundesrates im Hinblick auf einen möglichen Beitritt zu ECRIS und der Widersprüchlichkeit der Standesinitiativen zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU beschloss die Kommission an ihrer Sitzung vom 12. Januar 2024 einstimmig, das Anliegen der Standesinitiativen auf Italien als direkten Nachbarstaat des Kantons Tessin zu fokussieren. Durch das Postulat 24.3002 («Austausch von Strafregisterdaten mit Italien») soll der Bundesrat prüfen, ob parallel zur Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf einen Beitritt zu ECRIS der Abschluss eines bilateralen Abkommens zwischen der Schweiz und Italien zum Austausch von Strafregisterdaten möglich und zweckmässig ist. Der Nationalrat überwies am 14. März 2024 das Kommissionspostulat der SPK an den Bundesrat, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre. Der Bundesrat hatte seinerseits Annahme des Postulats beantragt.

3 Erwägungen der Kommission

Nachdem die Kommission zur Kenntnis genommen hat, dass die Verwaltung exploratorische Gespräche zum Beitritt zu ECRIS führt und der Bundesrat mit dem Kommissionspostulat 24.3002 beauftragt wurde, parallel dazu die Möglichkeit und Zweckmässigkeit eines bilateralen Abkommens mit Italien zum Austausch von Strafregisterdaten zu prüfen, beantragt die SPK ihrem Rat, in Erwartung der Ergebnisse ihres zweiten Prüfungsauftrags, die Frist für die Umsetzung der Initiativen um weitere zwei Jahre, d. h. bis zur Frühjahrssession 2027 zu verlängern.