



CH-3003 Bern-Wabern, EKM

A-Post

Staatssekretariat für Migration
Stab Recht
Sandrine Favre und Alexandre Diener
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Referenz/Aktenzeichen: COO.2180.103.7.11281 / 411.2/2016/00005

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: ekm-Sep

3003 Bern-Wabern, 12. Oktober 2016

Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)

«Verfahrensnormen und Informationssysteme»

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Ende Juni hat der Bundesrat die Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) eröffnet. Diese Revision erfolgt unabhängig von den laufenden Revisionen des AuG, welche am 19. September 2016 (Ausländergesetz. Änderung. Integration) und am 21. September 2016 (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen beim FZA) im Nationalrat als Erstrat behandelt wurden.

Die EKM befasst sich mit sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen, demografischen und rechtlichen Fragen, die sich aus dem Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz ergeben. Dazu gehören asylsuchende Personen ebenso wie Sans-Papiers oder Kurzerwerbsaufenthalter. Die geplanten Änderungen betreffen allesamt das Tätigkeitsfeld, das sich aus dem Mandat der Kommission ergibt. Die EKM nimmt deshalb die Gelegenheit wahr, um zu den vorgeschlagenen Änderungen umfassend Stellung zu nehmen.

Stellungnahme EKM zu den verschiedenen vorgeschlagenen Verfahrensbestimmungen

- **Änderungen aufgrund der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts (Art. 30 Abs. 1 Bst. d und e^{bis} sowie Art. 60 Abs. 2 Bst. b E-AuG)**

Im Oktober 2014 hat der Bundesrat die Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts beschlossen. Dies hatte eine Änderung der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) zur Folge. Die revidierte VZAE trat am 1. Januar 2016 in Kraft. Mit der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts wird im Ausländergesetz folgende Änderung vorgeschlagen:

Art. 30 Abs. 1 Bst. d und e^{bis}

1 Von den Zulassungsvoraussetzungen (Art. 18–29) kann abgewichen werden, um:

d. *Aufgehoben*

e^{bis}. den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu regeln, die Prostitution betreiben und während dieser Tätigkeit durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind;

Während bisher von den Zulassungskriterien abgewichen werden konnte, um Personen zu schützen, die in Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit besonders gefährdet sind, soll künftig nur noch abgewichen werden können, wenn die Personen Prostitution betreiben und während dieser Tätigkeit durch eine Straftat in ihrer Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind.

Die EKM stellt sich auf den Standpunkt, dass auch dann von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden sollte, wenn es sich um Ausländerinnen und Ausländer handelt, die keine Prostitution betreiben, aber in prekären Arbeitsverhältnissen tätig sind und deshalb besonderen Schutz bedürfen. Sie empfiehlt deshalb, Art. 30 Abs. 1 Bst. d AuG beizubehalten:

d. Personen vor Ausbeutung zu schützen, die im Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit besonders gefährdet sind.

Die Kommission gibt zu bedenken, dass Ausbeutung im Rahmen der Erwerbstätigkeit losgelöst von physischer Gewalt erfolgen kann. Ausgehend vom Expertenbericht «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe»¹ vom März 2014 empfiehlt die EKM deshalb, sowohl für ausgebeutete Personen wie auch für Gewaltbetroffene Schutzmassnahmen vorzusehen.

Statt der Beibehaltung von Art. 30 Abs. 1 Bst. d AuG könnte Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG auch umformuliert werden:

e^{bis}. den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern zu regeln, die ~~Prostitution betreiben und während dieser Tätigkeit durch eine Straftat~~ [in Folge einer prekären Erwerbstätigkeit ausgebeutet oder] in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind;

¹ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/ber-schutz-erotikgewerbe-d.pdf>

Bei den Straftaten im Rahmen von Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG handelt es sich um Vergehen im Sinne des Opferhilfegesetzes OHG. Die Opferhilfestelle prüft, ob durch ein strafrechtlich relevantes Verhalten gemäss Strafgesetzbuch StGB eine Beeinträchtigung der körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität erfolgt ist. Stellt diese ein strafrechtlich relevantes Vergehen fest, dann sollte aus der Sicht der EKM von den Zulassungsvoraussetzungen abgewichen werden. Das Opfer sollte mindestens für die Dauer des Verfahrens zugelassen werden. Die Kann-Formulierung ist zu wenig verbindlich und eröffnet den Migrationsbehörden einen zu grossen Spielraum.

Die EKM weist darauf hin, dass es sich bei den Straftaten gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} E-AuG um Officialdelikte handelt, die von Amtes wegen geahndet werden. Eine Abweichung von den Zulassungsvoraussetzungen sollte aus der Sicht der EKM nicht davon abhängig gemacht werden, ob Opfer bereit sind, mit den Straf- oder Justizbehörden zu kooperieren.

- **Erweiterung der Zielgruppe der Rückkehrhilfe (Art. 60 Abs. 2 Bst. c E-AuG)**

Im Gegensatz zu Personen aus dem Asylbereich wurde vorläufig Aufgenommenen aus dem Ausländerbereich bislang keine Rückkehrhilfe gewährt. Neu soll die Rückkehrhilfe auf Personen aus dieser Gruppe ausgedehnt werden. Voraussetzung dafür ist, dass diese freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehren oder die Schweiz nach der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme verlassen müssen.

Auch Personen gemäss Art. 30 Abs. 1 Bst. e^{bis} kann damit künftig Rückkehrhilfe gewährt werden.

Art. 60 Abs. 2

2 Die Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe können beanspruchen:

b. Personen nach Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe e und e^{bis};

c. vorläufig aufgenommene Personen, die aus eigenem Antrieb die Schweiz verlassen oder deren vorläufige Aufnahme nach Artikel 84 Absätze 2 und 3 aufgehoben wurde.

Die EKM unterstützt die geplante Ausdehnung der Rückkehrhilfe auf den Ausländerbereich. Auch für den Staat ist es vorteilhaft, über Instrumente zu verfügen, mit denen er die freiwillige Rückkehr fördern kann.

Aus der Sicht der Kommission muss sichergestellt werden, dass alle Personen, die in Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt werden, Zugang zu Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe haben. Weder der aufenthaltsrechtliche Status noch die Rechtmässigkeit der Erwerbstätigkeit dürfen dabei ausschlaggebend sein.

- **Beschränkung der territorialen Gültigkeit von Reiseausweisen für Flüchtlinge (Art. 59 a Abs. 1 E-AuG; Art. 59a Abs. 2 E-AuG; Art. 63 Abs. 1bis und Abs. 2 lit. b E-AsylG)**

Mit Art. 59a E-AuG soll neu ein ausdrückliches Heimat- und Herkunftsreiseverbot verankert werden:

Art. 59a Reiseverbot für Flüchtlinge

1 Flüchtlingen ist die Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat untersagt. Besteht der begründete Verdacht, dass dieses Reiseverbot

missachtet werden soll, so kann das SEM für alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Heimat- oder Herkunftsstaat ein Reiseverbot für weitere Staaten vorsehen, insbesondere für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaats.

² Das SEM kann einer Person die Reise in einen Staat bewilligen, für den ein Reiseverbot nach Absatz 1 zweiter Satz besteht, wenn dafür wichtige Gründe vorliegen.

Der Reiseausweis, den die Schweiz anerkannten Flüchtlingen ausstellt, berechtigt nicht zu Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat, da er als Ersatzdokument für die Dokumente des Heimat- oder Herkunftsstaates ausgestellt wird. Anerkannten Flüchtlingen, die dennoch in ihr Heimat- oder Herkunftsland reisen und sich freiwillig unter den Schutz dieses Staates stellen, kann die Flüchtlingseigenschaft aberkannt werden. Trotz periodisch wiederkehrenden Mutmassungen und Missbrauchsbezeichnungen von Seiten der Politik ist die Faktenlage zu unerlaubten Reisen von anerkannten Flüchtlingen in ihre Heimat- und Herkunftsländer dünn. Nicht ohne Grund hat sich der Bundesrat deshalb immer wieder gegen entsprechende Verbote ausgesprochen.²

Die EKM hält fest, dass Reisen von anerkannten Flüchtlingen in den Heimat- oder Herkunftsstaat völkerrechtlich nicht verboten sind. Da es kein generelles Verbot für solche Reisen gibt, ist es aus der Sicht der EKM auch nicht angezeigt, ein solches in nationalen Gesetzen zu verankern.

Gemäss Art. 59a Abs. 1 E-AuG soll das Staatssekretariat für Migration (SEM) bei einem begründeten Verdacht auf Missachtung des Reiseverbots auch für andere Staaten, insbesondere für Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaates Reiseverbote vorsehen können. Dehnt das SEM das Reiseverbot auf weitere Staaten aus, ist damit zu rechnen, dass es sich vermehrt mit Gesuchen um Ausnahmegewilligungen aufgrund «wichtiger Gründe» nach Art. 59a Abs. 2 E-AuG konfrontiert sehen wird. Aus der Sicht der EKM sollte das SEM auf einen solchen zusätzlichen administrativen Aufwand zugunsten dringlicheren Aufgaben im Asylbereich verzichten.

Gemäss Art. 59a Abs. 1 E-AuG soll dieses Verbot bei Missachtung des Reiseverbots durch einzelne Personen, auf alle Flüchtlinge aus dem betreffenden Heimat- oder Herkunftsstaat ausgedehnt werden können. Die EKM weist darauf hin, dass in einem Rechtsstaat nicht alle Personen einer Gruppe – in diesem Falle einer Nationalität – für das Fehlverhalten einer Person bestraft werden dürfen.

Aus der Sicht der EKM ist Art. 59a Abs.1 E-AuG unverhältnismässig. Er lässt sich völkerrechtlich nicht rechtfertigen und widerspricht elementaren rechtsstaatlichen Grundsätzen. Art. 59a Abs.1 E-AuG ist deshalb zu streichen:

Art. 59a Reiseverbot für Flüchtlinge
1 Streichen

Mit der Streichung von Art. 59a Abs.1 E-AuG erübrigt sich auch Art. 59a Abs. 2 E-AuG.

Art. 59a Reiseverbot für Flüchtlinge
2 Streichen

In Artikel 63 Absatz 1^{bis} erster Satz E-AsylG soll zudem die gesetzliche Vermutung verankert werden, dass sich Flüchtlinge, die in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat gereist sind,

² z.B. die Stellungnahmen des Bundesrates zu den Motionen 15.3803 und 15.3844.

freiwillig wieder unter den Schutz dieses Staates gestellt haben. Folglich soll unmittelbar nach Feststellen einer solchen Reise ein Verfahren zur Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft eingeleitet und die Flüchtlingseigenschaft aberkannt werden. Die Flüchtlingseigenschaft wird einzig dann nicht aberkannt, wenn die betroffene Person die entsprechende Vermutung widerlegen kann. Die EKM hält fest, dass mit dieser neuen Bestimmung die Beweislast umgekehrt wird. Diese Bestimmung ist aus der Sicht der EKM unverhältnismässig. Es genügt, in begründeten Verdachtsmomenten ein Widerrufsverfahren einzuleiten. Die EKM lehnt diesen Änderungsvorschlag ab und empfiehlt Art. 63 Abs. 1^{bis} und Abs. 2 lit. b E-AsylG zu streichen.

Rolle des SEM bei der qualitativen Überprüfung der Integrationsprozesse zur Ausbildung von Ausländerinnen und Ausländern (Art. 57a E-AuG)

Am 1. Januar 2017 wird das Weiterbildungsgesetz (WeBiG) in Kraft treten. Das WeBiG ist ein Rahmengesetz. Wo nötig werden weitere Bestimmungen in den Spezialgesetzen verankert. Das WeBiG definiert unter Anderem wichtige Zielgruppen der Weiterbildung, zu denen auch Ausländerinnen und Ausländer gehören. Das SEM ist die zuständige Bundesstelle für die im Integrationsbereich umzusetzenden Bestimmungen. Mit der Revision soll die Rolle des SEM bei der qualitativen Überprüfung der Integrationsprozesse hinsichtlich der Sprachkenntnisse und der Ausbildung der Ausländerinnen und Ausländer festgelegt und konkretisiert werden.

Art. 57a Qualitätssicherung in der Integration

1 Das SEM legt nach Anhörung der Kantone für die von Bund und Kantonen unterstützten Massnahmen zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern Kriterien für die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung fest.

2 Es legt diese Kriterien in den folgenden Bereichen fest:

- a. bei der Information über die Weiterbildungsangebote im Integrationsbereich;
- b. bei der Qualifikation der Ausbilderinnen und Ausbilder im Integrationsbereich;
- c. in den Lehr- und Lernkonzepten, namentlich in der Sprachförderung;
- d. bei der Anerkennung von Weiterbildungsangeboten;
- e. bei der Anrechenbarkeit von Bildungsleistungen.

3 Das SEM kann Organe bezeichnen, die die Einhaltung der Kriterien überprüfen.

Aus der Sicht der EKM braucht es im Bereich der Integrationsförderung einen gewissen Spielraum für lokale Massnahmen und Angebote. Wo Bund und Kantone jedoch Programme zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern entwickeln, sollen sie die Kriterien für die Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung gemeinsam festlegen.

Die Bereiche sind im E-AuG geregelt. Es geht um Kriterien im Hinblick auf die Information über Weiterbildungsangebote im Integrationsbereich, um Kriterien bei der Qualifikation der Ausbilderinnen und Ausbilder im Integrationsbereich, um Kriterien in den Lehr- und Lernkompetenzen bei der Sprachförderung, um Kriterien bei der Anerkennung von Weiterbildungsangeboten und um Kriterien bei der Anrechenbarkeit von Bildungsleistungen.

Aus der Sicht der EKM soll der Bund, wie in anderen Bereichen der Erwachsenenbildung, auch hier die Federführung übernehmen.

- **Rückerstattung von Auslagen in Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmenden in der Schweiz (Art. 22 Abs. 2–4 E-AuG und Art. 2a E-EntsG)**

In der Schweiz haben Betriebe, die Angestellte im Rahmen eines betrieblichen Transfers oder zur Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung entsenden, die Pflicht, zusätzlich zu den einzuhaltenden Lohn und Arbeitsbedingungen auch für die Spesen aufzukommen (Art. 327a OR). Die Pflicht des Arbeitgebers, die Spesen zu übernehmen, ist im Entsendegesetz (EntsG) nicht explizit geregelt und auch das AuG enthält dazu keine klaren Bestimmungen.

Bei kurzfristigen Entsendungen von einigen Wochen oder Monaten stellen die erwähnten Kosten berufsbedingte Auslagen dar, für welche der Arbeitgeber aufzukommen hat und die nicht als Lohnbestandteil angerechnet werden können. Bei längerfristigen Entsendungen soll der Bundesrat die Arbeitgeber von den Kosten entlasten können, welche nicht mehr als notwendige Auslagen im Zusammenhang mit der Entsendung betrachtet werden können.

Aus der Sicht der EKM ist die Klärung der diesbezüglichen Bestimmungen insbesondere auch mit Blick auf die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (FlaM) von Bedeutung. Mit diesen Massnahmen soll verhindert werden, dass die Löhne infolge der Öffnung des Arbeitsmarktes unter Druck geraten. Würde gerade bei kurzfristigen Entsendungen keine Spesentragungspflicht mehr gelten, so würden die orts- und branchenüblichen, bzw. die minimalen Löhne systematisch unterboten.

Die EKM begrüsst, dass die Gesetzesrevision die Spesentragungspflicht sowohl im Entsendegesetz (EntsG) als auch im AuG für alle Entsendekonstellationen widerspruchsfrei regeln will.

- **Änderung in Zusammenhang mit der Infrastruktur mit der Administrativhaft (Art. 81 Abs. 2 E-AuG)**

Gemäss Art. 81 Abs.2 E-AuG präzisiert Art. 16 Abs.1 der Rückführungsrichtlinie.

Art. 81 Abs. 2

2 Die Haft ist in Haftanstalten zu vollziehen, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft dienen.

Soweit dies aus Kapazitätsgründen nicht möglich ist, sind die inhaftierten Ausländerinnen und Ausländer gesondert von Personen in Untersuchungshaft oder im Strafvollzug unterzubringen.

Die EKM begrüsst, dass künftig eine getrennte Infrastruktur für die Administrativhaft vorgesehen werden muss. Wenn Kapazitäten fehlen, dann soll es den Kantonen jedoch weiterhin möglich sein, in Strafanstalten eine klar getrennte Infrastruktur für die Administrativhaft einzurichten. Die EKM befürchtet, dass diese Klausel dazu führen wird, dass die Kantone für die Administrativhaft nur zögerlich neue Plätze ausserhalb der Strafanstalten zur Verfügung stellen werden. Sie werden argumentieren können, dass sie aufgrund von Kapazitätsengpässen quasi dazu gezwungen sind, auf die bestehenden Infrastrukturen in den Strafanstalten zurückzugreifen.

Die EKM weist darauf hin, dass der Europäische Gerichtshof zu Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie klargestellt hat, «dass ein Mitgliedstaat auch dann verpflichtet ist, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige grundsätzlich in einer speziellen Hafteinrichtung dieses Staates in Abschiebungshaft zu nehmen, wenn er föderal strukturiert ist und die nach nationalem Recht für die Anordnung und Vollziehung einer solchen Haft zuständige föderale

Untergliederung über keine solche Hafteinrichtung verfügt».³ Die Kommission empfiehlt deshalb, dass Art. 81 Abs. 2 E-AuG statt einer Klausel, welche die Kantone von der Pflicht zur Schaffung von Infrastrukturen entbindet, eine Klausel enthält, welche im Falle von fehlenden Kapazitäten auf die interkantonale Zusammenarbeit verweist.

Art. 81 Abs. 2

2 Die Haft ist in Haftanstalten zu vollziehen, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs-, Ausschaffungs- und Durchsetzungshaft dienen. Ist dies aus Kapazitätsgründen nicht möglich, sind vorübergehende Unterbringungsmöglichkeiten in anderen Kantonen zu suchen.

- **Änderung in Zusammenhang mit der Freiheitsstrafe aufgrund des illegalen Aufenthalts (Art. 115 Abs. 4 E-AuG)**

Mit Art. 115 Abs. 4 E-AuG soll künftig von einer Freiheitsstrafe aufgrund der illegalen Einreise oder des illegalen Aufenthalts abgesehen werden können, wenn ein Wegweisungsverfahren vorgesehen oder hängig ist:

Art. 115 Abs. 4 Rechtswidrige Ein- oder Ausreise, rechtswidriger Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung

4 Ist ein Wegweisungsverfahren vorgesehen oder hängig, so kann bei Ausländerinnen und Ausländern, die rechtswidrig ein- oder ausgereist sind oder die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, von einer Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung abgesehen werden.

Gemäss Rückführungsrichtlinie gehen das ausländerrechtliche Wegweisungsverfahren und entsprechende Vollzugsmassnahmen den strafrechtlichen Massnahmen vor. Entsprechend muss von einer Strafverfolgung, Überweisung an das Gericht oder Bestrafung abgesehen werden, solange ein Wegweisungsverfahren hängig ist. Art 115 Abs. 4 E-AuG ist entsprechend umzuformulieren.

- **Änderung in Zusammenhang mit dem Wegweisungsverfahren (Art. 64c und Art. 64d Abs. 3 E-AuG)**

Art. 64d Abs. 3 Ausreisefrist und sofortige Vollstreckung

3 Folgende konkrete Anzeichen lassen namentlich befürchten, dass sich die betroffene Person der Ausschaffung entziehen will:

- a. Sie kommt der Mitwirkungspflicht nach Artikel 90 nicht nach.
- b. Ihr bisheriges Verhalten lässt darauf schliessen, dass sie sich behördlichen Anordnungen widersetzt.
- c. Sie betritt trotz Einreiseverbot das Gebiet der Schweiz.

Heute beträgt die verpflichtende Mindestfrist für die selbstständige Ausreise sieben Tage. Wenn konkrete Anhaltspunkte bestehen, dass eine Person sich der Ausweisung entziehen will, kann diese sofort vollstreckt werden oder es kann eine Ausreisefrist von weniger als sieben Tagen angesetzt werden. Die EKM begrüsst zwar, dass im Gesetz Anhaltspunkte aufgeführt werden. Allerdings stellt sie fest, dass insbesondere Art. 64d Abs.3

³ EuGH-Urteil Adala Bero, C-473/13, und Ettayebi Bouzalmate, C-514/13, vom 17. Juli 2014, Rz. 32.

Bst.b unpräzise formuliert ist und einen weiten behördlichen Ermessensspielraum eröffnet. Sie empfiehlt daher, diesen Passus zu streichen.

Die EKM nimmt die Gelegenheit wahr, um darauf aufmerksam zu machen, dass die formlose Wegweisung völkerrechtlich unzulässig ist. Auch Personen die gemäss bilateralem Rückübernahmeabkommen zurückgeschickt werden oder für die im Schengenraum bereits eine Einreisesperre besteht, dürfen nicht formlos weggewiesen werden. Eine schriftliche und begründete Wegweisungsverfügung - mindestens mit Standardformular - ist auch in diesen Konstellationen zu erlassen. Die EKM empfiehlt daher Art. 64c AuG im Rahmen der vorliegenden Revision des Ausländergesetzes zu streichen.

- **Änderung in Zusammenhang mit der Einreiseverweigerung und der Wegweisung an der Schengen-Aussengrenze (Art. 65 AuG Abs. 2 und 2bis E-AuG)**

Die Schweizer Flughäfen sind Teil der Schengen-Aussengrenzen. Die Verfügungskompetenz für Einreiseverweigerungen und Wegweisungen soll neu vom SEM auf die Grenzschutzbehörden – kantonale Grenzkontrollbehörden und Grenzwachtkorps – übergehen. Die Kompetenzdelegation an die Grenzkontrollorgane kann zur Verminderung des administrativen Aufwands beitragen. Zudem werden die Abläufe und Beschwerdewege geklärt. Die EKM weist darauf hin, dass die Rückführungsrichtlinie auch den Einsatz von Dolmetschenden vorsieht. Zudem sind Wegweisungsentscheide in der Regel zu übersetzen. Aus der Sicht der EKM muss deshalb darauf geachtet werden, dass die Verständigung mit den Personen, gegen die Einreiseverbote oder Wegweisungen verfügt wird, möglich ist und dass der schriftliche Entscheid in einer Sprache abgefasst ist, die sie verstehen. Grenzschutzbehörden sind entsprechend zu schulen.

Stellungnahme EKM zu den verschiedenen neuen Regelungen in Zusammenhang mit Informationssystemen

Mit der vorliegenden Revision sind diverse Regelungen vorgesehen. Diese betreffen insbesondere:

- die Schaffung eines neuen Informationssystems im SEM, welches Daten im Bereich der Weg- und Ausweisung und der Rückkehrunterstützung enthalten soll. Hierzu soll im AuG eine entsprechende Gesetzesgrundlage geschaffen werden.
- die Gesetzesgrundlage für den Zugriff des Bundesamts für Polizei (fedpol) auf die Daten des Systems API (Advance Passenger Information). Neu soll das fedpol im API-System Daten abrufen können.
- die explizite Gesetzesgrundlage für den bereits heute bestehenden Zugriff des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) auf das System API (Advance Passenger Information). Gestützt auf die allgemeinen Informationsaufträge von Behörden und Amtsstellen (Art.11 BWIS) erhält der NDB die API-Daten bereits heute elektronisch. (Art. 104b, Abs, 1).
- der Zugriff für kommunale Polizeibehörden auf das Zentrale Visa-Informationssystem (C-VIS) und auf das nationale Visumsystem (ORBIS) zur Identifikation ausländischer Personen (Art. 109c Bst. e).
- der Zugriff des SIRENE-Büros des Bundesamts für Polizei (fedpol) zum Informationssystem zur Ausstellung von Reisedokumenten für Ausländerinnen und Ausländer (ISR).

- die Speicherung von Bild- und Tonaufnahmen aus Überwachungsanlagen im Innen- und Aussenbereich des SEM und der Aussenstellen des SEM, zur Aufbewahrung und zur Verwendung als Beweismittel.
- die Einführung von biometrischen Daten (Fingerabdrücke und Gesichtsbild) im Zentralen Migrationssystem (ZEMIS).
- die Präzisierung der Bestimmungen über den Datenaustausch zwischen Behörden im AuG sowie im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG).

Die Inhaberschaft, die Einsicht, die Zugriffe und die Bearbeitung von Personendaten stehen im Spannungsfeld zwischen Sicherheitsinteressen des Staates und dem Schutz der Persönlichkeitsinteressen der Bevölkerung. In Bezug auf Informationen zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der Migrationsbehörden sind Fragen des Datenschutzes zentral, insbesondere dann, wenn sie sich auf bestimmte oder bestimmbare Personen beziehen. Die Frage, welche Daten gesammelt werden sollen, wer Inhaber der Daten ist, wer intern zugriffsberechtigt ist, wer extern Zugang zu den Daten hat, inwiefern fremde Verwaltungsaufträge unterstützt werden können oder ob entfernten Verwaltungseinheiten ein direkter Zugang gewährt werden kann, gilt es vor dem Hintergrund dieser disparaten Interessen zu klären. Nicht alles was technisch machbar ist, ist aus einer rechtsstaatlichen Perspektive auch erstrebenswert.

Die Digitalisierung verfügbarer staatlicher Informationen führt dazu, dass immer mehr Datenbanken miteinander verknüpft und Zugriffsrechte erweitert werden. Diese Ausweitung von staatlichen Überwachungssystemen steht im Widerspruch zum rechtsstaatlichen Anspruch, Verwaltungsbereiche nach Möglichkeit thematisch zu segmentieren. Staatliche Sicherheitsinteressen dürfen nicht über die Interessen der betroffenen Bürgerinnen und Bürger gestellt werden.

Die EKM stellt sich deshalb auf den Standpunkt, dass die Vor- und Nachteile der geplanten Massnahmen von Fall zu Fall genau geprüft und die Chancen und Risiken für den Staat bzw. für die Betroffenen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden müssen. In Zusammenhang mit Informationssystemen sollten nur Regelungen eingeführt werden, die vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten geprüft, beurteilt und gutgeheissen worden sind.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und hoffen, dass unsere Überlegungen in die Weiterarbeit einfließen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Migrationskommission EKM



Walter Leimgruber
Präsident