

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

Vernehmlassungsantwort von Solidarité sans frontières (SOSF)

Entwurf des Staatssekretariats für Migration zu den geplanten Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) „Verfahrensnormen und Informationssysteme“

Ende der Vernehmlassungsfrist: 13. Oktober 2016



**Solidarité
sans
frontières**

Solidarité sans frontières
Schwanengasse 9
3011 Bern

Sehr geehrte Damen und Herren
Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Gerne äussern sich Solidarité sans frontières (SOSF) zu den Vorschlägen des SEM vom April 2016 zu „Verfahrensnormen und Informationssystemen“.

Wir gestatten uns eine kurze grundsätzliche Vorbemerkung: Bei dem hier vorliegenden Entwurf handelt es sich erneut um ein Gesetzespaket, in welches die Verwaltung alles Mögliche hineingestopft hat. Derartige Gesetzesinitiativen sind – nicht nur in der Schweiz – zur Mode geworden. Sie befriedigen in erster Linie die Bedürfnisse der Verwaltung, die gewissermassen ihre Wunschzettel hervorholt und das, was sie aktuell geregelt haben möchte, in einen Gesetzesentwurf packt. Dadurch wird eine breite gesellschaftliche Diskussion verhindert – schon allein deshalb, weil dem Publikum kaum klargemacht werden kann, worin es in dem Gesetzesentwurf denn eigentlich geht. Angesichts der Tatsache, dass hier zum Teil einschneidende Grundrechtseinschränkungen vorgesehen sind, ist ein solches Vorgehen wenig verantwortlich.

1. Zustimmungsverfahren des SEM zu kantonalen Bewilligungen

Schon heute hat das Staatssekretariat ein Vetorecht gegen kantonale Bewilligungsentscheide. Will eine kantonale Ausländerbehörde eine neue Aufenthaltsbewilligung erteilen oder eine bisher geltende Bewilligung für einen andern Aufenthaltszweck verlängern oder eine Arbeitsbewilligung ausstellen, kann das SEM dies stoppen. Grund dafür ist die Kompetenz des SEM, die Bewilligungspraxis in der ganzen Schweiz in etwa gleich zu handhaben. Ein solches Veto kann grundsätzlich an ein Gericht weitergezogen werden.

Die geplante Änderung bezieht sich auf die Ausübung des Vetorechts des SEM, wenn eine kantonale Beschwerdeinstanz gegen die Ausländerbehörde entscheidet und der betroffenen Person die beantragte Bewilligung gewährt. Das Bundesgericht hat nämlich entschieden, dass das SEM unter der aktuellen Rechtslage keine Beschwerdelegitimation hat und die Erteilung des Aufenthaltsrechts in einem solchen Fall nicht verhindern kann. Das SEM will nun mit einer Gesetzesänderung erreichen, dass es auch kantonale Rechtsmittelentscheide an ein höheres Gericht weiterziehen darf.

Wir sehen keine Notwendigkeit für eine solche Änderung. Die vorgeschlagene Lösung dient dem SEM, somit den Vollzugsbehörden, kann aber Betroffenen schaden. Nicht jedes Urteil des Bundesgerichts soll Anlass für ein neues Gesetzesprojekt sein, auch wenn das SEM die kantonal unterschiedliche Bewilligungspraxis vereinheitlichen soll.

2. Aufenthaltsregelung und Rückkehrhilfe für Opfer strafbarer Ausbeutung im Sexgewerbe

Die vorgeschlagenen Regelungen in Art. 30 und 60 gehen in die richtige Richtung, bleiben aber auf halbem Wege stehen. Art. 30 sollte keine Kann-Bestimmung sein, sondern verpflichtend allen Opfern strafbar-ausbeuterischer Arbeitsverhältnisse – nicht nur im Bereich des Sexgewerbes – einen legalen Aufenthalt oder, falls sie dies wünschen, Rückkehrhilfe bieten. Sossf schliesst sich hier den Forderungen des FIZ an.

3. Qualitätsprüfung von Integrationsmassnahmen

Die Änderung bezweckt, dass für alle Integrationsmassnahmen national einheitliche Standards gesetzt und in der kantonalen Praxis durchgesetzt werden.

Sosf war bisher stets sehr kritisch bezüglich den meisten staatlichen Integrationsmassnahmen. Wir sind und waren stets dagegen, dass man über die Hintertür „Integrationsmassnahmen“ eine Art „Leitkultur“ definiert, an die sich MigrantInnen anpassen haben. Dass Integrationsmassnahmen auf nationaler standardisiert werden, ändert daran letztlich nichts.

4. Spesen des Aufenthalts von entsandten Arbeitnehmenden

Die Vorschläge zielen darauf, dass entsandte Arbeitnehmer von den bisherigen Lebenskosten, die während ihres Arbeitsaufenthalts in der Schweiz anfallen, entlastet werden. Dies gesetzlich zu verankern, ist begrüssenswert. Art. 22 Abs. 4 AuG und Art. 2a Abs. 3 des Gesetzes über die flankierenden Massnahmen sind als Ausnahme von dieser Regel nicht einsichtig. Sosf schliesst sich der Stellungnahme des Schweizerischen Gewerkschaftsbunds (SGB) an.

5. Erhöhung der Durchsetzbarkeit des Reiseverbots anerkannter Flüchtlinge

Statuiert wird neu ein explizites Verbot für anerkannte Flüchtlinge, sich in den Heimatstaat zu begeben. Bei Verdacht auf Umgehung kann dieses Verbot für alle Flüchtlinge aus einem bestimmten Staat auch auf andere Staaten, namentlich Nachbarländer, ausgedehnt werden. Neu soll die Beweislast für Asylwiderrufsverfahren umgekehrt werden: Der Flüchtling soll beweisen, dass er das Heimatland (oder ein angrenzendes Land) nicht betreten hat oder dass er vom Verfolgerstaat nicht mehr verfolgt wird. Letzteres ist in aller Regel unmöglich und verstösst damit gegen die elementare Beweisregel „negativa non sunt probanda“.

Sosf ist damit nicht einverstanden: Gerade Verfolgte sollen – einmal in Sicherheit – die Reisefreiheit, die auch ihnen zusteht, geniessen können. Dass Flüchtlinge nach längerem Aufenthalt in der Schweiz einmal Verwandte und Bekannte im Heimatland oder einem Nachbarstaat treffen möchten, ist nur normal und sollte nicht zusätzlich sanktioniert werden. Dies gilt umso mehr, als wir in der Schweiz in einem kleinen Land leben, welches (nicht nur) von Geflüchteten bald einmal als eng empfunden wird. Schon heute können Flüchtlinge, die ohne nachvollziehbare Gründe in den Heimatstaat zurückkehren, ihren Status verlieren. Die Änderung zielt v.a. auf eritreische Flüchtlinge. Sie soll die bürgerlichen Hardliner beruhigen und hat in erster Linie symbolische Bedeutung, womit die harte Haltung der Schweiz bestätigt werden soll.

6. Anpassungen an die Rückführungsrichtlinie

Hier sollen zunächst genauere gesetzliche Voraussetzungen ins Gesetz aufgenommen werden, unter welchen Umständen die Behörden eine Wegweisung sofort vollstrecken können. Das ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu befürworten. Um eine tatsächliche Konkretisierung zu erreichen, muss zum einen die Aufzählung in Art. 64d Abs. 3 abschliessend sein. Das Wort „namentlich“ ist zu streichen. Zum andern muss sie sich aus Gründen der Rechtssicherheit auf Fakten und nicht wie in Bst. b auf Vermutungen stützen.

Zweitens schreibt die Rückführungsrichtlinie vor, dass Ausschaffungshaft nur in Anstalten vollzogen werden darf, wo die Auszuschaffenden namentlich von Straf- und Untersuchungsgefangenen getrennt sind. Im Wissen, dass dieser Grundsatz seit Jahren im AuG verankert ist, aber nicht immer befolgt wird, ist auch diese Klarstellung zu begrüssen.

Sosf hält weiter an ihrer grundsätzlichen Kritik der Administrativhaft fest. Mit einer Maximaldauer von 18 Monaten bewegt sich die Schweiz am Limit dessen, was die Rückführungsrichtlinie zulässt.

Nachdem die Rückführungsrichtlinie die Bestrafung wegen illegalen Aufenthalts verbietet, solange und soweit ein Wegweisungsverfahren läuft oder bevorsteht, erscheint es uns auch sinnvoll, das Absehen von einer Bestrafung im Gesetz vorzusehen.

7. Delegation der Verfügungskompetenz an Grenzkontrollorgane und an das Grenzwachtkorps GWK bei Verweigerung der Einreise und Wegweisung an den Flughäfen Genf und Zürich

Nachdem im Sommer 2016 Geflüchtete vom GWK an der Südgrenze gestoppt und nach Italien zurückgeführt werden, zeigt dieser Änderungsvorschlag eine gewisse Unsicherheit der Behörden auf. Offenbar sind die bestehenden Gesetze nicht über jeden Zweifel erhaben. Nach den Ereignissen an der Grenze Chiasso/Como können wir diese Änderungen nicht befürworten. Ein Standardformular erleichtert die schnelle Zurückweisung und widerspricht dem Ziel, unbegründete „spontane“ Aktionen der Grenzbehörden zu verhindern.

8. Anordnung von Dublin-Haft

Die geplanten Änderungen betreffen v.a. den Verfahrensablauf und erhöhen die Klarheit des Erlasses. Dagegen ist nichts einzuwenden.

Gleichwohl wendet sich Sospf nach wie vor gegen alle Zwangsmassnahmen und somit auch gegen die Anordnung von Dublin-Haft.

9. Neues Informationssystem für die Rückkehrunterstützung (Art. 109f ff. AuG)

Die Änderung schafft eine Rechtsgrundlage für ein neues Informatiksystem, welches bloss die Rückführung von weggewiesenen ausländischen Personen erleichtern soll. In Tat und Wahrheit soll eine umfassende Datenbank aufgebaut werden, welche fast alle persönlichen Daten der Betroffenen, auch die biometrischen, die polizeilichen, strafrechtlichen sowie die Schengen/Dublin-Daten und die Aufenthalts- und Asylgründe zusammenführen wird. Daran angeschlossen werden soll auch noch die Visa-Datenbank. Der neue Computer soll mit dem Zemis verlinkt sein und nicht nur den Angestellten des SEM sondern auch den kantonalen Migrationsbeamten, den Polizeien und dem Grenzwachtkorps, sowie unter gewissen Bedingungen auch privaten Dritten, zugänglich sein.

Dieses Datenmonster lehnen wir ab. Es hat den „gläsernen Ausländer“ zum Ziel. Die Erläuterungen im beleuchtenden Bericht des SEM erklären ausschliesslich technische Abläufe, enthalten jedoch keine materielle Begründung, weshalb die Betroffenen so weit gehende Einschränkungen des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung hinnehmen sollen. Die Schaffung eines solchen Supercomputers spiegelt den Kontrollwahn der mit dem Ausländerrecht betrauten Vollzugsbehörden. Sospf lehnt dieses Projekt energisch ab; es öffnet dem Missbrauch der erfassten Daten zum Schaden der betroffenen Menschen Tür und Tor.

10. Erweiterung des Zugangs zum Schengener Visa-Informationssystem und zu ORBIS

Der erweiterte Zugriff auf das VIS und auf ORBIS zielt vor allem darauf ab, die beiden Systeme, die eigentlich der Visumsvergabe dienen sollen, in der täglichen Kontrollpraxis der Polizeibehörden zu nutzen. Damit wächst die Gefahr, dass die Polizei mit diesem informationstechnischen Hilfsmittel systematisch Jagd auf AusländerInnen ohne Visum macht – eine Vorgehensweise, die notwendigerweise auch Personen mit legalem Aufenthalt oder gar „ausländisch“ aussehende SchweizerInnen in Mitleidenschaft zieht. Schliesslich ist niemandem das Visum auf die Stirn geschrieben. Statt einer Ausweitung des VIS- und ORBIS-Zugriffs auf kommunale Polizeien fordert Sospf, den online-Zugang

zu den beiden Systemen im Landesinnern auf die für die Visumserteilung zuständigen Behörden zu begrenzen.

11. Zugriff des fedpol und des NDB auf das API-System im Abrufverfahren

Die hier vorgeschlagenen Regelungen betreffen nicht nur AusländerInnen, sondern ganz allgemein sämtliche Flugpassagiere auf bestimmten Routen. Sie verschieben den Zweck der Datenbank von der Grenzkontrolle hin zu allgemeinen staatschützerischen Zwecken. Und sie sind schon allein deshalb abzulehnen, weil das Migrationsrecht kein allgemeines Polizeirecht und erst recht kein Staatsschutzrecht werden darf. Sie sind umso stossender, als der NDB sich bereits heute an den API-Daten bedient – ohne rechtliche Grundlage, sprich: illegal. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage wurde auch nicht im Nachrichtendienstgesetz anvisiert, über das die Stimmbevölkerung gerade befunden hat.

Der Abgleich von API-Daten mit dem Fahndungssystem RIPOL, dem Schengener Informationssystem und der Interpol-Datenbank SLTD ist für polizeiliche Zwecke ausreichend. Was die Daten von gegebenenfalls einreisenden AusländerInnen betrifft, so besteht für die hier in Frage kommenden Staaten eine Visumspflicht. Das bedeutet auch, dass der NDB im Rahmen des Konsultationsverfahrens ohnehin Zugang zu den Daten des VIS erhält und gegebenenfalls die Visumsvergabe blockieren kann. Da die Betroffenen auf dem Schengener Visumsverweigerungsformular keine Begründung erhalten, sondern nur erfahren, dass ein oder mehrere Staaten die Erteilung des Visums abgelehnt haben, steht ihnen nicht einmal ein taugliches Rechtsmittel offen, was den Allgemeinen Verfahrensgarantien und der Rechtsweggarantie der Art. 29 und 29a BV. Wir bemängeln den fehlenden Rechtsschutz.

12. Videoüberwachung in den Asylzentren des Bundes

Dass es in Asylzentren, in denen viele Menschen auf engstem Raum und vielfach ohne Perspektive zusammenleben müssen, zu Konflikten kommt, ist nicht verwunderlich. Diese können nicht durch noch mehr repressive oder Überwachungsmaßnahmen ausgeräumt oder verhindert werden, sondern nur dadurch, dass sich die Bedingungen in den Zentren ändern. Dafür müssen die Träger und Betreiber dieser Zentren u.a. mehr sozialarbeiterisches Personal einsetzen.

Die vorgeschlagenen Regelungen zur Videoüberwachung lehnen wir ab. Eine viermonatige Aufbewahrungsdauer ist völlig unverhältnismässig. Die Privatsphäre der Asylsuchenden in den Zentren ist ohnehin eingeschränkt. Daher muss der überwachte Raum gesetzlich eingegrenzt werden; diese Entscheidung kann nicht dem SEM per Verordnung überlassen werden.

Der Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf die Aufzeichnungen darf nicht anlasslos erfolgen, sondern nur, wenn es zu Strafanzeigen kommt. Auch Asylsuchende haben ein Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

13. Einführung besonders schützenswerter Digitaldaten

Sosf lehnt die Erfassung von Fingerabdrücken, Gesichtsbildern und Stimmproben in biometrisch lesbarer Form im ZEMIS ab. MigrantInnen und Asylsuchende sind ohnehin in überdurchschnittlicher Masse erfasst. Die Klassifikation dieser Daten als „besonders schützenswert“ heisst nicht nur, dass für ihre Bearbeitung und Weitergabe eine gesetzliche Grundlage erforderlich ist, sondern dass sie in der Tat eines besonderen Schutzes bedürfen. Hier passiert genau das Gegenteil: Mit der biometrischen Erfassung werden die Daten für alle angeschlossenen Behörden verfügbar – auch in der geplanten Datenbank zur „Rückkehrunterstützung“, deren Einrichtung wir – siehe oben – ablehnen.

14. Bekanntgabe von KESB-Massnahmen und Sozialversicherungsdaten an kantonale Migrationsbehörden

Der Automatismus der Weitergabe von KESB-Daten und auch der auf Anfrage zu gewährende Informationsaustausch der Sozialversicherungsbehörden an die Ausländerbehörden ist abzulehnen. Der zentrale Grundsatz des Datenschutzes ist die Zweckbindung. Sie stellt gewissermassen eine konkretisierte Form der Gewaltentrennung dar. Dieser Grundsatz muss auch im Migrationsbereich gelten.

Bern, 7. Oktober 2016

Amanda Ioset

A handwritten signature in black ink that reads "Amanda Ioset". The signature is written in a cursive style with a horizontal line underlining the name.

Geschäftsführerin
Solidarité sans frontières