grundrechte.ch
droitsfondamentaux.ch
dirittifondamentali.ch

Vernehmlassung von grundrechte.ch zur Änderung des Ausländergesetzes (Verfahrensnormen und Informationssysteme)

29. September 2016

Staatssekretariat für Migration SEM

Stab Recht

Frau Sandrine Favre und Herr Alexandre Diener

Quellenweg 6

3003 Bern-Wabern

Sandrine.Favre@sem.admin.ch

Alexandre.Diener@sem.admin.ch

Stellungnahme von grundrechte.ch im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme) (SR 142.20); Vernehmlassungsfrist 13.10.2016

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung vom 24. Juni 2016 und nehmen gerne die Gelegenheit wahr, wie folgt Stellung zu nehmen. Ein grosser Teil der Vorlage tangiert die Kerninteressen von grundrechte.ch nicht, weshalb wir im Folgenden nur zu drei Punkten Stellung beziehen. Gemäss Statuten setzen wir uns unter anderem für den Schutz gegen staatliche Überwachung sowie für die Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts ein.

Vorbemerkungen

Gemäss Zweckartikel (Art. 1) regelt das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt sowie den Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz sowie die Förderung deren Integration. Daraus folgt, dass dieses Regelwerk nur Bestimmungen über Ausländerinnen und Ausländer, nicht aber über Schweizer Bürgerinnen und Bürger zu enthalten hat. Dieses Prinzip, insbesondere die Einheit der Materie, wird jedoch mit den geplanten Artikeln 104 Abs. 1 bis 1 ter, Art. 104a Abs.1 1bis und 3 bis sowie Art. 104 b durchbrochen, soweit Daten von Schweizer Bürgerinnen

und Bürgern betroffen sind. Auch stellt Art. 121 BV (Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich) keine verfassungsmässige Grundlage zur Erfassung der API-Daten (Advance Passenger Information, Vorab-Passagier-Informationen) von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern dar. Schon aus rein formalen Gründen ist daher auf Artikel 104 Abs. 1 bis 1 ter, Art. 104a Abs.1 1bis und 3 bis sowie Art. 104 b zu verzichten.

Da grundrechte.ch die anlasslose Speicherung des Reiseverhaltens von Personen grundsätzlich ablehnt, zumal diese auch durch den Nachrichtendienst erfolgen soll, erübrigt sich unseres Erachtens die Diskussion, in welchem Gesetz eine derartige Bestimmung für Schweizer Bürgerinnen und Bürger anzusiedeln wäre und auf welchen Verfassungsartikel sie abgestützt werden könnte.

1.2.6 Massnahmen zur Erhöhung der Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat (Art. 59a E-AuG)

Neu soll das Staatssekretariat für Migration (SEM) Reiseverbote für alle Personen aus einem bestimmten Staat nach beinahe beliebigen anderen Staaten vorsehen können. Eine derart einschneidende Einschränkung der Reisefreiheit ist, wenn überhaupt, auf Gesetzes- oder zumindest Verordnungsstufe festzuschreiben.

Bei Missachtung eines Reiseverbots wird bisher der Asylstatus aberkannt, sofern nachgewiesen werden kann, dass sich eine Person freiwillig wieder dem Schutz der Nation unterstellt hat, von welcher sie geflohen ist. **Neu soll der Asylstatus aberkannt werden, wenn die Person nicht nachweist, dass sie sich nicht wieder dem Schutz der Nation unterstellt hat, von welcher sie geflohen ist. Es ist eine Umkehr der Beweislast, welche nicht nur bei der Rückreise ins Herkunftsland, sondern auch bei der Reise in ein Nachbarland oder ein anderes Drittland zum Tragen kommen soll.**

Sofern ein Staat eine Person verfolgt, kann nicht erwartet werden, dass dieser Staat eine Bescheinigung ausstellt, welche besagt, dass sich eine bestimmte Person nicht unter seinen Schutz gestellt habe. Wie auf andere Weise ein Beweis erbracht werden sollte, ist nicht ersichtlich und wird im Bericht auch nicht ansatzweise dargelegt. Die Umkehr der Beweislast würde dazu führen, dass grundsätzlich jede Person, welche in ihr Herkunftsland oder in ein vom SEM willkürlich bestimmtes Drittland einreist, den Asylstatus verliert. Dies, weil der geforderte Beweis schlicht nicht erbracht werden kann. **grundrechte.ch lehnt sowohl die Kompetenz des SEM, Drittstaaten zu verbotenen Zonen zu erklären, als auch die angestrebte Umkehr der Beweislast ab.**

1.2.13 Zugriff von fedpol auf das API-System im Abrufverfahren sowie Erweiterung der Meldepflicht für bestimmte Flüge auf Antrag (Art. 104 Abs. 1 - 1ter, Art. 104a Abs. 1, 1bis, 3 und 3bis sowie Art. 104b E-AuG)

Die geplante gesetzliche Regelung des Zugriffs des Bundesamtes für Polizei (fedpol) und des Nachrichtendienst des Bundes (NDB) auf das API-System des SEM geht zurück auf eine «Entdeckung» der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel). Dem Jahresbericht 2015 der GPDel kann entnommen werden, dass ab dem Jahr 2012 ein markanter Anstieg der API-Daten, welche der NDB auswertet, zu verzeichnen war. Von knapp 9,000 Datensätzen im Jahr 2011 explodierte diese Zahl förmlich auf über 500,000 Datensätze jährlich, hauptsächlich da der NDB verbotenerweise auch Daten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern bearbeitet hat und es wohl immer noch tut.

Es kann keine Rede davon sein, dass der NDB gestützt auf Artikel 13 BWIS API-Daten von

Schweizer Bürgerinnen und Bürgern rechtmässig bearbeitet, wie dies der Bundesrat auf Seite 5 des Berichts weismachen will. Viel mehr werden API-Daten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mindestens seit dem Jahr 2012 ohne jegliche rechtliche Grundlage vom SEM bei den Fluggesellschaften unter Strafandrohung erpresst und unrechtmässig gespeichert sowie weitergegeben. Wie bereits unter «Vorbemerkungen» dargelegt wurde, ermächtigt Art. 121 BV (Gesetzgebung im Ausländer- und Asylbereich) den Bund nicht zur Erfassung der API-Daten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern. Auch stipuliert Artikel 101 AuG (Datenbearbeitung) klar, dass das SEM ausschliesslich Personendaten von Ausländerinnen und Ausländern bearbeiten darf.

Dasselbe gilt selbstverständlich auch für das Passagier-Informationssystem (API-System) des SEM gemäss Artikel 104 AuG. Ebenso werden der Verwendungszweck und die Löschvorschriften von Artikel 104a Absatz 5 AuG (Nutzung nur zur Durchführung eines straf-, asyl- oder ausländerrechtlichen Verfahrens und Löschung spätestens zwei Jahre nach dem Datum des betreffenden Flugs) durch den NDB offensichtlich nicht eingehalten, auch wenn die GPDel gestützt auf einen internen Compliance-Bericht und ein Gutachten des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) die Nutzung der API-Daten durch den NDB für rechtmässig erklärt hat.

Gemäss Bericht, Seite 27, ist eine erhebliche Ausweitung der meldepflichtigen Abflugorte nach derzeitiger Lage nicht erforderlich. Am 12. Juli 2016, also kurz nach Versenden der Vernehmlassungsunterlagen, hat das SEM aber eine Anhörung unter Fluggesellschaften eröffnet und inzwischen abgeschlossen. Zu den bisherigen meldepflichtigen Destinationen (Dubai, Dar es Salaam, Nairobi, Pristina, Istanbul, Moskau, Casablanca, Marrakesch, Abu Dhabi, Doha, São Paulo, Peking und Shanghai) kommen ab dem 30. Oktober 2016 neu dazu Delhi, Hong Kong, Mumbai, Muscat und Singapur. Aufgrund der Flughafenstatistik von 2015 kann somit ab dem Jahr 2017 mit weit über einer Million Datensätzen gerechnet werden, welche im API-System des SEM gespeichert und automatisch an den NDB weitergeleitet werden.

Hätten die 1,453,827 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, welche am 25. September 2016 Ja zum Nachrichtendienstgesetz gesagt haben gewusst, dass der Geheimdienst derart exorbitant Daten über alle Reisenden sammelt, wäre das Resultat wohl anders ausgefallen. Der Bundesrat hätte zumindest in den offiziellen Abstimmungsunterlagen darauf hinweisen müssen anstatt zu behaupten, dass der Nachrichtendienst nur wenige Personen überwachen werde.

grundrechte.ch lehnt nicht nur die Weiterführung des API-Systems in dieser Form entschieden ab, sondern verlangt zudem, dass alle API-Daten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern umgehend in allen Datenbanken des Bundes vernichtet werden.

1.2.14 Videoüberwachung (Art. 102f E-AsylG)

Bisher werden in Aussenstellen des SEM (insbesondere Erstaufnahme-Zentren für Asylsuchende) Bild und Ton von Überwachungskameras rund um die Uhr an Sicherheitszentralen übermittelt, aber nicht gespeichert. Zahlreiche Studien aus dem Ausland weisen eindeutig nach, dass durch Videoüberwachungen (auch wenn die Daten gespeichert werden) kein Rückgang von Straftaten erreicht werden kann. Allfällige Auseinandersetzungen zwischen den Asylsuchenden und dem Sicherheitspersonal müssen mit anderen Mitteln verhindert oder geklärt werden.

Die angestrebte Aufbewahrungs-Dauer von 4 Monaten ist völlig unverhältnismässig und

unnötig. Vor allem auch, weil zu befürchten ist, dass mit dieser gesetzlichen Regelung immer mehr Räume, also auch Schlaf- und Aufenthaltsräume sowie Büroräume mit Bild und Ton überwacht und aufgezeichnet werden sollen, da es alleinige Kompetenz des Bundesrates sein soll, festzulegen, welche Gebäude und Gebäudeteile überwacht werden dürfen. Mithin würden damit sämtliche Privatgespräche - von Besuchenden, Bewohnenden wie auch von sämtlichen Angestellten des SEM (nicht des Sicherheitspersonals) - in Bild und Ton überwacht und vier Monate lang gespeichert. Dies wäre ein zu schwerwiegender und nicht zuletzt auch aus arbeitsrechtlichen Überlegungen unzulässiger Eingriff in die Privatsphäre aller, in den SEM-Aussenstellen tätigen und lebenden Personen und mit dem Prinzip der Datensparsamkeit nicht vereinbar.

grundrechte.ch lehnt deshalb die Speicherung der Signale von Überwachungskameras der Aussenstellen des SEM ab. Die Überwachung muss - wenn überhaupt - bereits im Gesetz auf wenige Bereiche (z.B. Eingangsbereich) eingegrenzt werden. Das Gesetz muss sicherstellen, dass die Privatsphäre von allen Betroffenen gewahrt bleibt.

Fazit

Abschliessend fassen wir zusammen, dass grundrechte.ch die Massnahmen zur Erhöhung der Durchsetzbarkeit des Reiseverbots von anerkannten Flüchtlingen in deren Heimat- oder Herkunftsstaat, die Weiterführung des API-Systems und die Video- und Tonüberwachung sowie die viermonatige Speicherung dieser Daten bei den Aussenstellen des SEM ablehnt.

Zusätzlich verlangt grundrechte.ch, dass alle API-Daten von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern umgehend in allen Datenbanken des Bundes vernichtet werden. Über die Vernichtung ist die Öffentlichkeit entsprechend zu informieren.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen in den weiteren Verlauf dieses Geschäfts einfliessen werden und verbleiben mit freundlichen Grüssen

Catherine Weber, Geschäftsführerin grundrechte.ch