

# Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen (AIG 18.026)

Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen  
Flüchtlingshilfe

Bern, 21. August 2019

# 1 Einleitung

Die SFH bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussert sich im Folgenden zu den für sie wichtigsten Punkten. Wenn zu einem Punkt keine Stellung bezogen wird, ist dies nicht als Zustimmung zu werten.

## 2 Das Wichtigste in Kürze

- Die SFH lehnt die Änderungen bezüglich des Reiseverbots für Flüchtlinge sowie dessen Ausdehnung auf alle Angehörigen eines bestimmten Staates auf weitere Länder als völkerrechtswidrig und unverhältnismässig ab. Daher müssen zumindest die «wichtigen Gründe», wonach eine Reise trotzdem bewilligt werden kann, viel weiter gefasst werden. Dasselbe gilt für den Kreis der erwähnten Familienangehörigen. Bei der Interessenabwägung reicht ein diskriminierender Generalverdacht regelmässig nicht aus, um die Ausübung der persönlichen Freiheit und des Rechts auf Familienleben im Einzelfall aufzuwiegen.
- Es müssen transparente Kriterien dafür geschaffen werden, welche die Bestimmung von Staaten, für die ein Reiseverbot ausgesprochen wird, definieren. Solange keine transparenten Kriterien vorliegen, ist auf die Festlegung von solchen Staaten zu verzichten.
- Bei der Videoüberwachung, Speicherung, Verschlüsselung und Weitergabe von Daten sind die Privatsphäre und der Datenschutz der Betroffenen sowie die Verhältnismässigkeit zu wahren. Zeitgemässe technische Standards sind zu beachten.
- Bei der Einführung und Verknüpfung von Datensystemen, Sammlung von Daten sowie Erweiterung von Zugriffsrechten auf verschiedene Behörden und Dritte sind der Datenschutz der Betroffenen sowie die Verhältnismässigkeit zu wahren.

## 3 Reisebewilligung für Flüchtlinge

Die SFH lehnte bereits in ihrer Vernehmlassungsantwort auf Gesetzesstufe die Bestimmungen zum Verbot von Heimatreisen für Flüchtlinge sowie die entsprechende Beweislastumkehr deutlich ab. Ebenfalls lehnte sie die Ausweitung des Reiseverbots auf sämtliche Flüchtlinge aus dem betreffenden Staat für weitere Staaten wie Transit- und Nachbarstaaten als unverhältnismässig ab.<sup>1</sup> Gemäss Botschaft des Bundesrates äusserte sich eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden in diesem Sinne. Daher wurde der betreffende Art. 59a AIG zunächst aus der Vorlage gestrichen.<sup>2</sup> Im Parlament wurde eine entsprechende Bestimmung schliesslich wieder eingefügt (Art. 59c Abs. 1 AIG). Die SFH kritisiert dies an dieser Stelle noch einmal in aller Deutlichkeit. Die Bestimmung entspricht nicht der Genfer Flüchtlingskonvention, ist diskriminierend und unverhältnismässig. Dieser gravierende Fehler auf Gesetzesstufe muss nun auf Verordnungsstufe zumindest abgemildert werden.

<sup>1</sup> SFH, Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG): «Verfahrensnormen und Informationssysteme», Position der SFH vom 12. Oktober 2016, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/publikationen/stellungnahmen/161012-sfh-stn-aug.pdf>, S. 3f.

<sup>2</sup> Bundesrat, Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme), 2. März 2018, S. 13.

### 3.1 Voraussetzungen

In Art. 9a Abs. 1 E-RDV sollen die «wichtigen Gründe» präzisiert werden, aus denen Reisen in einen vom SEM als unzulässig bestimmten Drittstaat trotzdem zu bewilligen sind (vgl. Art. 59c Abs. 2 AIG). Diese Gründe sind aus Sicht der SFH **zu restriktiv formuliert**, da sie insbesondere die Ausübung des **Rechts auf Familienleben** unverhältnismässig stark einschränken.

Aus Sicht der SFH müssen zusätzliche Gründe anerkannt werden. Diese müssen zumindest der bisherigen Praxis zu den Fällen entsprechen, in denen von der Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft abgesehen wurde, weil sich die Person mit einer Heimatreise nicht unter den Schutz des Heimatstaates gestellt hatte nach Art. 63 Abs. 1 Bst. b AsylG i.V.m. Art. 1 Bst. C Ziff. 1 GFK. Eine Inanspruchnahme heimatstaatlichen Schutzes liegt nur vor, wenn die Kontaktaufnahme mit dem Heimatstaat freiwillig erfolgt; wenn der Flüchtling die Absicht hat, heimatlichen Schutz in Anspruch zu nehmen; und wenn der Staat tatsächlich Schutz gewährt.<sup>3</sup> Dies ist beispielsweise nicht gegeben, wenn ein Flüchtling zwecks Erledigung wichtiger persönlicher Angelegenheiten ins Heimatland reist. Im vorliegenden Fall müssen die Gründe noch weiter gefasst werden, da es in Art. 9a E-RDV **ausschliesslich um Reisen in Drittstaaten geht, und nicht um Reisen ins Heimatland**. Einschränkungen sind umso weniger gerechtfertigt. Zwecks Pflege familiärer Beziehungen oder Erledigung wichtiger persönlicher Angelegenheiten sollten deshalb auch weiter gefasste Anlässe als nur Geburt oder Heirat berücksichtigt werden. Ein Treffen in einem Drittstaat in der Herkunftsregion ist für einen Flüchtling oftmals die einzige Möglichkeit, nahe Angehörige zu treffen.

Der **Begriff Familienangehörige sollte zudem weiter definiert werden**, da nahe persönliche Bindungen je nach Einzelfall zu unterschiedlichen Verwandten oder weiteren Personen bestehen können, auch ausserhalb der stereotypen Definition nach Art. 9a Abs. 5 E-RDV. Auch ist die Definition der Familie gemäss EMRK zu berücksichtigen, die auf tatsächliche enge persönliche Bindungen im Einzelfall abstellt,<sup>4</sup> und damit weiter geht als die im Entwurf genannte. Die Familiendefinition in Art. 9a E-RDV sollte entsprechend um einen offenen Begriff ergänzt werden, welcher tatsächliche enge persönliche Bindungen berücksichtigt.

Gemäss Art. 9a Abs. 2 E-RDV müssen die Flüchtlinge ihr Gesuch um eine Reisebewilligung «ausreichend begründen». Die Formulierung im erläuternden Bericht scheint hier schwammig: «Einerseits ist dem Verdacht, der zur Verfügung eines allgemeinen Reiseverbots für einen bestimmten Staat geführt hat, Rechnung zu tragen. Andererseits ist nicht jede Reise im Einzelfall zu verunmöglichen.»

Im Einzelfall ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei ist das individuelle Interesse an der Ausübung der persönlichen Freiheit sowie des Rechts auf Achtung des Familienlebens als grundlegende Menschenrechte stark zu gewichten. Denn der auf der anderen Seite der Abwägung stehende **Generalverdacht**, aufgrund dessen das SEM ein Reiseverbot für alle

<sup>3</sup> UNHCR, Handbuch über Verfahren und Kriterien zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft gemäss dem Abkommen von 1951 und dem Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, 1. September 1979, <http://www.refworld.org/docid/4023d8df4.html>, Ziff. 119.

<sup>4</sup> European Court of Human Rights, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, Updated on 30 April 2019, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_8\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf), Ziff. 235.

Flüchtlinge aus dem betreffenden Staat aussprechen kann, **wird regelmässig zu wenig bestimmt sein, um die legitime Ausübung der grundsätzlichen Reisefreiheit gemäss GFK (persönliche Freiheit) sowie des Rechts auf Achtung des Familienlebens durch eine individuelle Person aufzuwiegen.** Dies gilt insbesondere auch, da der Kreis der möglichen Staaten, für die das SEM ein Reiseverbot aussprechen kann, sehr unbestimmt und weit gefasst ist (vgl. Art. 59c Abs. 1 AIG: «weitere Staaten, insbesondere Transit- und Nachbarstaaten»).

Die Gewährung einer Reisebewilligung hätte zudem aus Sicht der SFH auf Gesetzesstufe als zwingend und nicht als Kann-Bestimmung formuliert werden sollen. Auf Verordnungsstufe ist deshalb festzuhalten, dass das SEM im Einzelfall die Begründetheit eines Gesuchs prüft und – falls die (ohnein bereits strengen) Voraussetzungen erfüllt sind – eine Reisebewilligung erteilt. Dies gebietet auch das Gleichbehandlungsgebot.

### 3.2 Dauer, Verfahren und praktische Umsetzung

**Der letzte Teilsatz «maximal aber auf 30 Tage» in Art. 9a Abs. 4 E-RDV ist zu streichen.** Es reicht aus, die Gültigkeit der Reisebewilligung auf den für die Reise benötigten Zeitraum zu beschränken, wie es die Formulierung im ersten Satzteil vorsieht. **Es ist nicht ersichtlich, warum eine fixe Grenze statuiert werden soll. Insbesondere bei einer schweren Krankheit eines Familienangehörigen, beispielsweise einem chronisch kranken Kind, könnte im Einzelfall eine Unterstützung über längere Dauer erforderlich sein.** Solchen Umständen ist Rechnung zu tragen.

Nach Art. 9a Abs. 2 E-RDV ist das Gesuch um eine Reisebewilligung sechs Wochen vor der geplanten Reise einzureichen. Hier sollte die Präzisierung «grundsätzlich» sechs Wochen eingefügt werden. Es muss auch möglich sein, das Gesuch früher einzureichen. **Zudem sollte die Verordnung die kantonalen Behörden dazu verpflichten das Gesuch umgehend weiterzuleiten und dem SEM eine verbindliche, kurze Frist zum Entscheid vorgeben.** Das Entscheidungsverfahren darf nicht zu lange dauern, denn die Reisevorbereitung darf nicht durch Verzögerungen verunmöglicht werden.

Gemäss Art. 12 Abs. 3 E-RDV berechtigt der Reiseausweis nicht zur Reise in den Heimat- oder Herkunftsstaat sowie in Staaten, für die ein Reiseverbot ausgesprochen wurde. Es ist nicht ersichtlich, wie dies praktisch umgesetzt werden soll: Werden die entsprechenden Drittstaaten auf den Reiseausweis aufgedruckt? Sollen zu diesem Zweck sämtliche Reiseausweise aller Flüchtlinge aus dem betreffenden Herkunftsstaat eingezogen werden, sobald das SEM entsprechende Drittstaaten festlegt? Und was geschieht, wenn eine Reisebewilligung erteilt wird – wird der Reiseausweis dann abgeändert, oder erhält die Person ein zusätzliches Dokument, auf dem festgehalten wird, dass die Reise in den an sich unzulässigen Staat doch zulässig ist? In Bezug auf die praktische Umsetzung sind **Unklarheit, bürokratischer Aufwand und hohe Kosten** zu befürchten. Dementsprechend scheint die vorgesehene Änderung nicht nur rechtlich fragwürdig, sondern auch nicht praktikabel.

Die offenen Fragen zeigen auf, dass unklar ist, wie das SEM bei der Festlegung von Staaten gemäss Art. 59c Abs. 1 zweiter Satz AIG vorzugehen hat, für wie lange diese Festlegung gilt etc. Dazu sind transparente Präzisierungen erforderlich. Solange diese Fragen nicht abschliessend geklärt sind, ist auf eine Festlegung von Staaten zu verzichten.

## 4 Videoüberwachung durch das SEM

Die SFH steht der Änderung kritisch gegenüber, wonach das SEM innerhalb und ausserhalb der Gebäude, die es im Rahmen des Asylverfahrens verwaltet, nicht nur Videoüberwachung durchführen, sondern neu diese Aufnahmen auch aufbewahren und an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben darf. Aus Sicht der SFH ist zentral, dass die Privatsphäre der betroffenen Personen gewahrt wird, und dass der Einsatz und die Verwertung von Videoüberwachung als Sicherheitsmassnahme sowie die Aufbewahrungsfrist verhältnismässig bleiben.<sup>5</sup>

Anders als vom Gesetz (Art. 102e<sup>bis</sup> Abs. 5 E-AIG) vorgesehen, enthält der Verordnungsentwurf **zu wenig Präzisierungen** zu den Modalitäten der Überwachung. Die Aufbewahrung bzw. Verschlüsselung der betreffenden Daten sollte grundsätzlich überdacht und an zeitgemässe Standards angepasst werden. Es ist unzureichend festzuhalten, dass die Bild- und Tonaufzeichnungen «auf einer Festplatte in einem abschliessbaren Raum aufbewahrt» werden (Art. 17 Abs. 3 E-AsylV1). **Die SFH fordert, dass in Bezug auf die Speicherung, Verschlüsselung, Aufbewahrung von und den Zugriff auf Daten die Vorgaben des revidierten Datenschutzgesetzes sowie zeitgemässe technische Vorgaben und Standards eingehalten werden, um den Datenschutz zu gewährleisten.** Insbesondere ist der entsprechende Leitfaden des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten zu berücksichtigen.<sup>6</sup> Es sollten nur Regelungen eingeführt werden, die vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen wurden.

## 5 Informationssysteme und Zugangsrechte

Aus Sicht der SFH ist zentral, dass mit der zunehmenden Sammlung elektronischer Daten, Verknüpfung von Datensystemen und Erweiterung von Zugriffsrechten für verschiedene Behörden sowie sogar beauftragte Dritte der **Datenschutz sowie die Verhältnismässigkeit immer gewahrt sind**. Bei den aktuellen Änderungen ist fraglich, ob dem Schutz der Interessen der betroffenen Personen gegenüber dem öffentlichen Interesse an Überwachung und Speicherung von Daten genügend Gewicht eingeräumt wird. So besteht in den neuen AIG-Bestimmungen ein klares Ungleichgewicht zwischen weitgreifenden Zugriffsrechten einerseits und spärlichen Datenschutzbestimmungen andererseits.<sup>7</sup> Dabei ist **Datenschutz gerade bei Asylsuchenden extrem wichtig**, da es um hochsensible Daten geht. **Entsprechend müssen die Vorgaben des revidierten Datenschutzgesetzes sowie zeitgemässe technische Standards bezüglich Datenschutz eingehalten werden. Es sollten nur Regelungen eingeführt werden, die vom Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) geprüft, beurteilt und gutgeheissen wurden.**

<sup>5</sup> Siehe auch SFH, Botschaft zur Revision des Ausländergesetzes (AuG) – Verfahrensnormen und Informationssysteme, 2. März 2018 – Einschätzung der SFH, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asyrecht/stellungnahmen/180309-sfh-einschaetzung-botschaft-aug.pdf>, S. 3.

<sup>6</sup> Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter EDÖB, Leitfaden zu den technischen und organisatorischen Massnahmen des Datenschutzes, August 2015, Schwerpunkt B7-Lebenszyklus von Daten, [https://www.edoeb.admin.ch/dam/edoeb/de/dokumente/2018/TOM.pdf.download.pdf/guideTOM\\_de\\_2015.pdf](https://www.edoeb.admin.ch/dam/edoeb/de/dokumente/2018/TOM.pdf.download.pdf/guideTOM_de_2015.pdf).

<sup>7</sup> Peter Uebersax, Zur Revision des Ausländergesetzes gemäss der Botschaft des Bundesrates vom März 2018, in: Jusletter 9. Juli 2018, S. 7.