

## REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50  
regierungsrat@ag.ch  
www.ag.ch/regierungsrat

### A-Post Plus

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

21. September 2016

### **Anpassung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) (Verfahrensnormen und Informationssysteme); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Favre  
Sehr geehrter Herr Diener  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit am 24. Juni 2016 eingegangenen Schreiben sind die Kantone zur Stellungnahme zur Anpassung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) eingeladen worden. Wir danken dafür und nehmen zu den vorgeschlagenen Änderungen wie folgt Stellung:

#### **Art. 22 E-AuG**

Die Spesen- und Auslagentragungspflicht bei Entsendungen sind seit Jahren ein kontrovers diskutiertes Thema, welches bei den Unternehmen regelmässig auf grosses Unverständnis stösst und dessen gesetzliche Grundlage immer wieder in Frage gestellt wird. Der Regierungsrat begrüsst deshalb, dass diese Pflicht künftig gesetzlich klar geregelt werden soll. Ebenso sinnvoll erachtet der Regierungsrat, dass der Bundesrat auf dem Verordnungsweg für langfristige Entsendungen Spezialregelungen erlassen wird. In solchen Fällen rechtfertigt es sich oftmals nicht, den Arbeitgeber jahrelang zur Übernahme der Auslagen für Verpflegung und Unterkunft zu verpflichten, da dem entsandten Arbeitnehmenden im Vergleich zu lokal Angestellten gar keine zusätzlichen Kosten (mehr) entstehen. Im Interesse einer praxisbezogenen Lösung sind die Kantone frühzeitig und massgeblich in die Ausarbeitung dieser Spezialregelungen einzubeziehen.

#### **Art. 2a des Entwurfs des Bundesgesetzes über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (E-Entsendegesetz, E-EntsG)**

Eine übereinstimmende Regelung der Spesentragungspflicht im AuG und EntsG ist zu begrüessen.

Es stellt sich jedoch die bereits früher bestehende und von Anwälten gelegentlich geltend gemachte Frage, ob die Verweise von Art. 9 Abs. 2 lit. a und b auf Art. 2 EntsG (und damit auch auf Art. 1 Verordnung über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer [EntsV]) formalrechtlich wirklich genügen, um im Rahmen der vom Gesetzgeber beabsichtigten Gesamtbetrachtung der Lohnbedingungen auch die Spesen miteinzubeziehen (vgl. dazu Ziffer 1.2.5 auf Seite 11 des erläuternden Berichts). Auf die Spesen wird in Art. 1 EntsV nämlich nicht hingewiesen. Diese Frage stellt sich umso mehr, als nun die Spesen nicht mehr nur in Abs. 3 des erwähnten Art. 2 EntsG ge-

nannt werden, sondern mit Art. 2a ein ausdrücklicher eigener Spesenartikel besteht, auf den aber nirgends verwiesen wird. Die anstehende Gesetzesrevision böte die Gelegenheit, dies im Gesetz klarer zum Ausdruck zu bringen und damit die Rechtssicherheit zu erhöhen.

### **Art. 30 Abs. 1 Bst. e<sup>bis</sup> E-AuG**

Die Einführung dieser neuen Schutzbestimmung zugunsten von Ausländerinnen und Ausländern, die im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution Opfer einer Straftat wurden, ist zu begrüßen. Ebenso unterstützt der Regierungsrat die vorgesehene analoge Anwendung der geltenden Verordnungsbestimmungen für Opfer von Menschenhandel auf die vorliegenden Fallkonstellationen. Um die einheitliche Anwendung zu gewährleisten, sind die betroffenen Verordnungsbestimmungen (Art. 35 und 36 Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE]) entsprechend anzupassen.

### **Art. 57 a E-AuG**

Die spezifische Integrationsförderung ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden und wird im Rahmen von kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) umgesetzt. Im gemeinsam vom Bund und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) verabschiedeten Grundlagenpapier vom 23. November 2011 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) wird den Kantonen bei der Umsetzung der KIP möglichst grosse Gestaltungsfreiheit eingeräumt, um den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen zu können. Ebenso ist festgehalten, dass die langfristige Qualitätssicherung durch die Überprüfung der Erreichung der in den Programmvereinbarungen festgehaltenen Leistungs- und Wirkungsziele gewährleistet wird (Punkt 5).

Im gegenwärtig laufenden Ausarbeitungsprozess der Grundlagen für die KIP 2 wurde von keiner Seite der Wunsch nach einer Anpassung der genannten Prinzipien geäussert. Es ist deshalb verständlich, dass die Regelungskompetenz für Fragen der Qualität im Integrationsbereich mit dem in der Revision vorgeschlagenen neuen Art. 57a E-AuG einseitig dem Bund übertragen werden soll. Ein chancengleicher Zugang zur Weiterbildung und die Qualitätssicherung durch einheitliche Kriterien bei den verschiedenen Integrationsprogrammen sind wichtig. Dabei müssen die im Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) festgehaltenen Grundsätze zur Qualität von Bildungsangeboten beachtet werden. Die in Art. 57a E-AuG aufgeführten Kompetenzen des Staatssekretariats für Migration (SEM) entziehen den Kantonen jedoch die operationelle Verantwortlichkeit zur Qualitätssicherung. Dies ist unnötig, da sich die bestehenden, partnerschaftlich ausgehandelten Instrumente zur Qualitätssicherung bewährt haben. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass dieser partnerschaftliche Weg – unter anderem mit dem zurzeit in der Begleitgruppe zu den KIP 2 (2018–2021) in Erarbeitung befindlichen spezifischen Bericht zur Qualitätssicherung – fortzuführen ist.

In Bezug auf die Ausführungen zur Qualitätssicherung des Sprachlernsystems "fide" ist festzuhalten, dass sich dessen Leitlinien zuerst in der Praxis bewähren müssen und sich deren Allgemeinverbindlichkeit in keiner Art und Weise rechtfertigen lässt.

Dazu kommt, dass mit einer allfälligen Umsetzung dieser Bestimmung ein erheblicher administrativer Mehraufwand entsteht. Bereits das heute bestehende Reporting an das SEM bindet erhebliche Ressourcen. Die Kosten für diesen administrativen Aufwand in den Kantonen gehen zulasten der eigentlichen Integrationsarbeit. Zudem ist klar, dass die Überprüfung der Einhaltung der Kriterien beim SEM beziehungsweise bei beauftragten Dritten weitere Mehrkosten generieren wird. Angesichts des beabsichtigten Stabilisierungsprogramms 2017–2019, das für die neue Programmperiode der KIP 2 eine Kürzung des jährlichen Bundesbeitrags um 10 % vorsieht, steht Art. 57a E-AuG quer in der Landschaft.

### **Art. 59a E-AuG**

Der Regierungsrat begrüsst, dass das heute auf Verordnungsebene verankerte Reiseverbot für Flüchtlinge in ihren Herkunfts- oder Heimatstaat im formellen Gesetz verankert wird. In Bezug auf die Möglichkeit, das Reiseverbot mit einer Allgemeinverfügung des SEM auf weitere Staaten wie etwa die Nachbar- oder Transitstaaten auszudehnen, ist zu bedenken, dass damit die Gefahr einer Diskriminierung ganzer Flüchtlingsgruppen alleine aufgrund ihrer Herkunft besteht. Auch wenn gemäss Art. 59 Abs. 2 E-AuG eine Ausnahme von dieser Allgemeinverfügung gemacht werden kann, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass solche Allgemeinverfügungen mit der entsprechenden Zurückhaltung zu erlassen sind.

### **Art. 81 Abs. 2 E-AuG**

Der Regierungsrat unterstützt die rechtlichen Vorgaben, dass Personen in Straf- und Administrativhaft aufgrund der unterschiedlichen Vollzugsform strikt voneinander getrennt unterzubringen sind. Die in Art. 81 Abs. 2 E-AuG vorgesehene Regelung wird jedoch aus folgenden Gründen entschieden abgelehnt:

Art. 81 Abs. 2 E-AuG verlangt den Vollzug der Administrativhaft in eigens hierfür bestimmten Haftanstalten. Gemäss erläuterndem Bericht kann die Administrativhaft grundsätzlich nur dann in Anstalten für Strafvollzug oder Untersuchungshaft vollzogen werden, wenn "schweizweit keine Kapazitäten in speziellen Hafteinrichtungen (mehr) bestehen" und die Administrativhäftlinge in separater Infrastruktur strikt getrennt von Personen in Untersuchungshaft beziehungsweise Strafhaft untergebracht werden können.

Diese Einschränkung geht zu weit und ist nicht praktikabel. Es kann nicht als Grundsatz verlangt werden, dass Administrativhaften und strafrechtliche Haftarten in verschiedenen Gebäuden zu vollziehen sind, wenn durch geeignete Massnahmen – wie zum Beispiel sauber voneinander getrennte Gebäudetrakte innerhalb der gleichen Haftanstalt – sichergestellt ist, dass sowohl die strikte Trennung als auch die unterschiedlichen Haftregime garantiert werden. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass auch auf diese Weise die nationalen und internationalen Rechtsnormen eingehalten werden können.

### **Art. 97 Abs. 3 Bst. f E-AuG**

Der Regierungsrat begrüsst die Schaffung einer Rechtsgrundlage, nach der Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen den Migrationsbehörden gemeldet werden. Es ist jedoch festzustellen, dass mit den letzten Revisionen des AuG diverse neue Meldepflichten eingeführt wurden, die bei den Migrationsbehörden einen deutlich höheren Verarbeitungsaufwand verursacht haben. Der Regierungsrat regt daher an, dass bei der Umsetzung im Verordnungsrecht genau geprüft wird, welche Vorgänge tatsächlich Auswirkungen auf das Anwesenheitsrecht haben können und die meldepflichtigen Massnahmen entsprechend darauf beschränkt.

### **Art. 99 E-AuG**

Mit Grundsatzurteil vom 30. März 2015 (BGE 141 II 177 f.) hat das Bundesgericht unter anderem festgestellt, dass das SEM in Fällen, in denen es eine Behördenbeschwerde gegen kantonale Rechtsmittelentscheide führen kann, wegen unzulänglicher Rechtsgrundlage kein Zustimmungsverfahren mehr durchführen darf. Zulässig ist die Behördenbeschwerde des SEM in Zusammenhang mit Bewilligungen, auf welche ein Anspruch besteht beziehungsweise dann, wenn gerade die Frage nach dem Bestehen oder Nichtbestehen eines Bewilligungsanspruchs Streitgegenstand bildet.

Die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 99 E-AuG soll dem SEM wieder ermöglichen, bei Entscheiden der kantonalen Rechtsmittelinstanzen entweder den Beschwerdeweg zu beschreiten oder das Zustimmungsverfahren durchzuführen.

Das Zustimmungsverfahren des SEM führt insgesamt zu einer erheblichen Verfahrensverlängerung. Dies insbesondere in denjenigen Verfahren, in denen ein Weiterzug bis vor Bundesgericht möglich ist. Verweigert das SEM die Zustimmung nach dem Entscheid des Verwaltungsgerichts in solchen Verfahren, kann der Betroffene die Zustimmungsverweigerung des SEM beim Bundesverwaltungsgericht anfechten und danach das Bundesgericht anrufen.

Sinnvoller wäre es, das Zustimmungsverfahren auf diejenigen Verfahren zu beschränken, in denen ein Weiterzug an das Bundesgericht nicht möglich ist. In Verfahren mit Weiterzugsmöglichkeit bis vor Bundesgericht wäre das SEM zu verpflichten, den kantonal letztinstanzlichen Entscheid direkt beim Bundesgericht anzufechten.

Dies wäre auch mit Blick auf die Betroffenen zu begrüssen, da diese regelmässig davon ausgehen, mit einem Obsiegen vor Verwaltungsgericht einen abschliessenden Entscheid zu erhalten.

### **Art. 102f E-AsylG**

Die Schaffung der Möglichkeit, die Daten vorhandener Videoüberwachungen zu speichern, wird begrüsst. Die vorgesehene Speicherdauer von 4 Monaten dürfte zwar in den meisten Fällen ausreichend sein, gleichwohl wird aus praktischen Gründen eine Verlängerung auf 6 Monate beantragt.

Die vorgeschlagene Aufbewahrungsdauer ist singulär. Die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden wird völlig unnötig erschwert, wenn die jeweilige Aufbewahrungsdauer je nach Medium, anwendbarer gesetzlicher Grundlage und/oder Überwachungsort, etc. unterschiedlich festgelegt wird, weshalb eine Vereinheitlichung aller Fristen angezeigt erscheint. Es wird vorgeschlagen, die Aufbewahrungsfrist analog der Aufbewahrungsfrist im Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF) auf 6 Monate zu verlängern.

### **Art. 104 Abs. 1–1<sup>ter</sup>, 104a Abs. 1, 1<sup>bis</sup>, 3 und 3<sup>bis</sup> sowie 104b E-AuG**

Diese Anpassungen (Zugriff des Bundesamts für Polizei [fedpol] auf das API-System im Abrufverfahren und Erweiterung der Meldepflicht für bestimmte Flüge auf Antrag) werden begrüsst. Durch den direkten Zugriff von fedpol auf das API-System besteht die Möglichkeit, dass Tatverdächtige aufgrund ihrer Reiseaktivitäten überführt werden können beziehungsweise die polizeilichen Massnahmen rechtzeitig eingeleitet werden können.

### **Art. 109a Abs. 2 Bst. d und 109c Bst. e E-AuG**

Der Regierungsrat begrüsst die Möglichkeit zur Erweiterung und Gewährleistung des Zugangs für die kommunalen Polizeibehörden zwecks Abfrage von Daten im Zusammenhang mit Personenkontrollen. Dabei ist unseres Erachtens nicht die "Bedeutung" (vgl. Ziff. 1.2.11) der kommunalen Polizeibehörden massgebend, sondern deren Aufgabengebiet, der bei sämtlichen Regionalpolizeien im Kanton Aargau auch Personenkontrollen umfasst.

### **Art. 109f–109j E-AuG**

Die Schaffung eines neuen Informationssystems, das die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der involvierten Behörden im Rückkehrverfahren verbessert, sowie die dafür neu zu schaffenden Rechtsgrundlagen werden begrüsst. Es ist darauf hinzuweisen, dass mit diesem System teilweise sehr sensible Daten bearbeitet werden. Es ist daher darauf zu achten, dass die Zugriffsrechte auf die unterschiedlichen Systemnutzer ihrem Aufgabenbereich entsprechend auszugestalten sind.

### **Art. 109g Abs. 2 Bst. i**

Diese Bestimmung sieht vor, dass die Migrationsbehörden auch die Daten betreffend Strafvollzug und Untersuchungshaft im neuen System eintragen. Dies bedingt, dass die Polizei-, Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden aller Kantone konsequent ihre Meldepflichten gemäss Art. 97 Abs. 3 AuG i.V.m. Art. 82 Abs. 1 AuG erfüllen. Dies ist heute noch nicht der Fall.

### **Art. 109g Abs. 2 Bst. k**

Die persönlichen Daten der Flugbegleiter sind ausgesprochen sensibel und besonders schützenswert. Diese Daten dürfen auf keinen Fall für einen breiten Kreis von Nutzern einsehbar sein. Die Zugriffsrechte sind dementsprechend restriktiv auszugestalten.

### **Art. 111 Abs. 5 Bst. f E-AuG**

Der Zugang des SIRENE-Büros Schweiz von fedpol zum System Informationssystem für Reisepapiere (ISR) wird befürwortet. Dadurch kann das SIRENE-Büro Schweiz bei Anfragen von anderen Schengen-Staaten durch den Zugang auf ISR sofort feststellen, ob das kontrollierte schweizerische Dokument als gestohlen oder verloren registriert ist.

### **Art. 50 Abs. 1 Bst. e Ziff. 8 E-AHVG**

Im Rahmen der vorliegenden Revision wird eine Fremdänderung im Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) bezüglich der Bekanntgabe von Sozialversicherungsdaten an die Migrationsbehörden auf schriftliche Anfrage im Einzelfall hin vorgeschlagen. Die mit dem Vollzug des AuG betrauten Behörden sollen Zugang zu den Daten betreffend die Auszahlung von AHV- und IV-Renten sowie Ergänzungsleistungen haben. Diese Daten sind wichtig, um zu prüfen, ob ausreichende finanzielle Mittel zur Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung vorhanden sind. Neu soll Art. 50 Abs. 1 lit. e Ziff. 8 AHVG den Datenaustausch in Einzelfällen und auf schriftliches und begründetes Gesuch der zuständigen Migrationsbehörden ermöglichen.

Der Regierungsrat begrüsst grundsätzlich, dass eine gesetzliche Grundlage für die Auskunftserteilung im Einzelfall geschaffen wird. Allerdings ist die vorgeschlagene Bestimmung unseres Erachtens im Hinblick auf datenschutzrechtliche Grundsätze des Verhältnismässigkeitsprinzips und des Zweckbindungsgebots zu wenig bestimmt. Dies weil im neuen Art. 50 Abs. 1 lit. e Ziff. 8 AHVG nur die betroffenen Behörden, nicht aber die betroffenen Daten definiert werden. Die neue Bestimmung muss die Datenbekanntgabe klar auf den Vollzug des Ausländergesetzes einschränken. Dies entspricht dem Mechanismus der anderen in Art. 50 Abs. 1 lit. e Ziffer 1–7 AHVG aufgezählten Tatbestände.

Der vorgeschlagene Artikel wäre demnach wie folgt zu ergänzen:

**Art. 50a Datenbekanntgabe**

<sup>1</sup> Sofern kein überwiegendes Privatinteresse entgegensteht, dürfen Organe, die mit der Durchführung, der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung dieses Gesetzes betraut sind, Daten in Abweichung von Artikel 33 ATSG<sup>2</sup> bekannt geben:

e. im Einzelfall und auf schriftlich begründetes Gesuch hin:

8. den Ausländerbehörden nach Artikel 97 Absatz 1 des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2005 (AuG), wenn die Daten für die Anwendung des Ausländergesetzes erforderlich sind.

Mit dieser Ergänzung werden nicht nur die zuständigen Behörden, sondern auch die zu meldenden Daten im Gesetz mit genügender Bestimmtheit bezeichnet. Gleichzeitig werden die datenschutzrechtlichen Grundsätze der Verhältnismässigkeit und des Zweckbindungsgebots gebührend berücksichtigt.

**Art. 7b Abs. 2 lit. b des Entwurfs des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (E-BGIAA)**

Bei der vorliegenden Bestimmung scheint sich ein redaktioneller Fehler eingeschlichen zu haben. Der Zugriff auf die Daten zwecks Identifikation von Personen muss nicht nur den *kantonalen*, sondern auch den *kommunalen* Polizeibehörden möglich sein (siehe auch Art. 9 Abs. 1 lit. a des geltenden Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich [BGIAA], in dem sowohl die kantonalen und kommunalen Polizeibehörden explizit aufgeführt sind). Art. 7 b Abs. 2 lit. b E-BGIAA ist entsprechend zu ergänzen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Susanne Hochuli  
Landammann

Vincenza Trivigno  
Staatsschreiberin

Kopie

- sandrine.favre@sem.admin.ch
- alexandre.diener@sem.admin.ch