

Interpellation Eberle-Flumserberg / Keller-Rapperswil-Jona (81 Mitunterzeichnende) vom 27. November 2006

Erfassen des illegalen Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländer durch Austausch von Daten zwischen Behörden

Schriftliche Antwort der Regierung vom 27. Februar 2007

Beat Eberle-Flumserberg, und Barbara Keller-Inhelder-Rapperswil-Jona unterbreiten der Regierung mit ihrer Interpellation vom 27. November 2006 verschiedene Fragen zur Bekämpfung des illegalen Aufenthalts von Ausländerinnen und Ausländern durch vermehrten Austausch von Daten zwischen den Behörden.

Die Regierung antwortet wie folgt:

1. Die Regierung teilt die Auffassung der Interpellanten, dass der Datenschutz nicht dazu dienen soll, den illegalen Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern und damit verbundene Missbräuche zu decken. Nach Art. 5 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege sind Verwaltungsbehörden unter sich zur Rechtshilfe verpflichtet. Indessen ist die Bekanntgabe von Personendaten unter Amtsstellen nicht unbeschränkt und allgemein erlaubt. Vielmehr sind auch die Verwaltungsbehörden untereinander grundsätzlich an das Amtsgeheimnis (Art. 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches) gebunden. Dementsprechend bestimmt Art. 9 des Staatsverwaltungsgesetzes, dass die Bekanntgabe von Personendaten durch Organe der Staatsverwaltung zu beschränken ist. Sie kann aus wichtigen öffentlichen oder aus schutzwürdigen privaten Interessen zugelassen, mit Auflagen verbunden oder verweigert werden. Der Entscheid beruht somit auf einer Interessenabwägung. Die Ausführungsbestimmungen zu diesem Grundsatz sind in der Datenschutzverordnung (abgekürzt DSV) geregelt. Zu beachten sind sodann zahlreiche Sonderbestimmungen im Bundesrecht über die Bekanntgabe von speziellen Daten.
2. Nach Art. 15 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer sind die Polizei- und Gerichtsbehörden verpflichtet, der kantonalen Fremdenpolizei Mitteilung zu machen von Tatsachen, nach denen die Anwesenheit eines Ausländers als unerwünscht oder den fremdenpolizeilichen Vorschriften zuwiderlaufend erscheinen kann. Auch nach Art. 97 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (abgekürzt AuG) werden sich die mit dem Vollzug dieses Gesetzes betrauten Behörden gegenseitig in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Sie haben die nötigen Auskünfte zu erteilen und auf Verlangen Einsicht in amtliche Akten zu gewähren. Andere Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sind verpflichtet, die für den Vollzug dieses Gesetzes notwendigen Daten und Informationen auf Verlangen den Ausländerbehörden bekannt zu geben. Der Bundesrat hat in einer Verordnung zu bestimmen, welche Daten den Ausländerbehörden bei der Eröffnung von Strafuntersuchungen, bei zivil- und strafrechtlichen Urteilen, bei Änderungen im Zusammenhang mit dem Zivilstand sowie bei einer Verweigerung der Eheschliessung und beim Bezug von Sozialhilfe gemeldet werden müssen (Art. 97 Abs. 2 und 3 AuG). Somit ist davon auszugehen, dass der Bundesrat auf den Vollzugsbeginn des Ausländergesetzes am 1. Januar 2008 im Einzelnen regeln wird, welche für den Vollzug der Ausländergesetzgebung relevanten Daten den Ausländerbehörden bekannt zu geben sind.

Der Datenaustausch zwischen Polizeistellen und dem Ausländeramt funktioniert problemlos. So erhält das Ausländeramt namentlich von der Kantonspolizei und von der Stadtpolizei St.Gallen jeden Rapport und jede Verzeigung, die eine ausländische Person betrifft, soweit es sich um Widerhandlungen gegen das Strafgesetzbuch oder das Nebenstrafrecht des Bundes handelt. Zu den weiteren von den Interpellanten erwähnten Bereichen wie Sozialversicherungen, Sozialhilfe, Schule oder Steuern ist Folgendes festzuhalten:

- a) Personen, die an der Durchführung sowie der Kontrolle oder der Beaufsichtigung der Durchführung der Sozialversicherungsgesetze beteiligt sind, haben gegenüber Dritten Verschwiegenheit zu bewahren (Art. 33 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts). Zwar sehen einzelne Sozialversicherungsgesetze Ausnahmen von diesem Grundsatz vor, jedoch nicht für die Datenweitergabe an die Ausländerbehörden ohne schriftliche Einwilligung der betroffenen Person (vgl. beispielsweise Art. 50a des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung oder Art. 97a des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung). Dies stellt für die Ausländerbehörden jedoch keinen Nachteil dar, denn Sozialversicherungsleistungen werden für Personen mit illegalem Aufenthalt ohnehin nicht erbracht. Indessen kommt es vor, dass diese Schwarzarbeit leisten. Rechnet ein Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge für die Schwarzarbeit gesetzeskonform ab, was allerdings selten ist, erhält die Sozialversicherungsanstalt keine Kenntnis, dass es sich um Beiträge eines illegalen Aufenthalter handelt. Sozialhilfeleistungen werden solchen Personen allenfalls lediglich im Umfang von Nothilfe nach Art. 12 der Bundesverfassung ausgerichtet und in solchen Fällen wird das Ausländeramt jeweils informiert.
 - b) Die öffentliche Volksschule beschult Kinder, die auf dem Gebiet einer Gemeinde schulrechtlichen Aufenthalt, d.h. ihren Lebensmittelpunkt haben. Dabei handelt die Schule im Interesse des Kindes. Es ist nicht ihre Aufgabe, die ausländer- bzw. asylrechtliche Situation der von ihr verfassungsgemäss beschulten Kinder zu erforschen und weiterzumelden. Der verfassungsmässige Unterrichtsauftrag beinhaltet nicht den Widerstand gegen den Vollzug ausländer- bzw. asylrechtlicher Vorschriften und Entscheide. Die Schulbehörden sind ebenso wie andere Amtsstellen gehalten, dem Ausländeramt, soweit zur Erfüllung von amtlichen Aufgaben erforderlich, auf Anfrage hin im Sinn von Art. 17 DSV Auskunft zu erteilen.
 - c) Steuerlich sind illegale Aufenthalter wegen der fehlenden Bewilligung nicht registriert und daher nicht erfassbar. Entschädigungen für Schwarzarbeit werden in der Regel buchhalterisch nicht ausgewiesen oder dann so kaschiert, dass sie bei einer Steuerkontrolle nur schwer entdeckt werden können. Zudem werden steuerliche Sachverhalte regelmässig erst aufgedeckt, wenn die illegal Beschäftigten bereits verschwunden sind. Die weit verbreitete Auffassung, der illegale Aufenthalt im Rotlichtmilieu sollte mit steuerlichen Massnahmen in den Griff zu bekommen sein, geht ebenfalls fehl. Die Steuerbehörden können bestenfalls im Nachhinein bei gewissen Betreibern des Sexgewerbes Steuern nachfordern. Das Vorliegen von Steuerdaten ist also kein Indiz für einen illegalen Aufenthalt in der Schweiz – im Gegenteil: Steuerdaten liegen nur von legalen Aufenthaltern vor.
3. Der Datenaustausch zwischen den kantonalen Ausländerbehörden funktioniert gut. Auch der polizeiliche Informationsaustausch mit anderen Polizeikorps und polizeinahen Ämtern in anderen Kantonen über illegal anwesende Ausländerinnen und Ausländer (Art. 39bis des Polizeigesetzes) funktioniert problemlos.
 4. Es ist festzustellen, dass polizeifremde Ämter das Ausländeramt und die Polizei, soweit nicht ausdrücklich eine Unterstützung verlangt wird, in der Regel zurückhaltend informieren. Der Grund hierfür dürfte nicht primär in den bestehenden Datenschutzbestimmungen, sondern in mangelnden Rechtskenntnissen der Mitarbeitenden liegen. Die Mitarbeitenden

des Ausländeramtes weisen Mitglieder und Angestellte von Behörden und Ämtern bei jeder sich bietenden Gelegenheit auf die geltenden Auskunftsrechte und -pflichten hin. Dasselbe geschieht an Tagungen für kantonale und kommunale Behörden und Ämter. Schliesslich steht es den einzelnen Mitgliedern und Angestellten bei rechtlichen Unklarheiten jederzeit offen, bei ihren Vorgesetzten oder den zuständigen Departementen Auskunft einzuholen.

5. Im Bereich der bundesrechtlichen Datenschutzvorschriften besteht für den Kanton kein Handlungsspielraum. Auf kantonaler Ebene traten auf 1. Januar 2007 zwei wichtige Änderungen in Vollzug: Einerseits wurde die Meldepflicht für Staatsanwaltschaft und Polizei in Art. 7 und 7bis der Strafprozessverordnung weiter gefasst. Andererseits hob der Kantonsrat in der Septembersession 2006 in Art. 167 des Strafprozessgesetzes die Anzeigepflicht für Behörden und Beamte bei schweren Straftaten auf. Damit müssen Behörden und Beamte selbst schwerste Straftaten wie Tötung, qualifizierter Raub oder Vergewaltigung nicht mehr zwingend zur Anzeige bringen. Die Regierung sieht keinen weiteren Handlungsbedarf für gesetzgeberische Massnahmen. Neben den erwähnten generellen Mitteilungspflichten werden das Bedürfnis nach Weitergabe von vertraulichen Daten und das Interesse des Betroffenen an deren Geheimhaltung auch inskünftig im Einzelfall abzuwägen sein.