

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Staatssekretariat für Migration SEM
Stabsbereich Recht
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

30. März 2021

Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der SIS-Verordnungen (EU) Nr. 2018/1860, 2018/1861 und 2018/1862 (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) sowie zur Änderung des BGIAA; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Januar 2021 haben Sie uns eingeladen, zu den Verordnungsanpassungen zur Umsetzung der SIS-Verordnungen (EU) Nr. 2018/1860, 2018/1861 und 2018/1862 (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands) sowie zur Änderung des BGIAA Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Im vorliegenden Geschäft werden einige Konkretisierungen auf Verordnungsstufe resultierend aus dem Reformpaket zum Elektronischen Personen- und Sachfahndungssystem der Schengen-Staaten (SIS), nämlich die Umsetzung der drei neuen SIS-II-Verordnungen („SIS-Grenze“, „SIS-Polizei“ und „SIS-Rückkehr“), und die Umsetzung der neuen Rückkehrstatistik inklusive Landesverweisungen in der Schweiz vorgeschlagen.

Grundsätzliches

Der Kanton Solothurn begrüsst - wie in der Vernehmlassung vom 21. Mai 2019 zu den formell-gesetzlichen Grundlagen detailliert beschrieben - die Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstandes. Auch die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen werden grösstenteils vollumfänglich befürwortet. Entsprechend wird nachfolgend nur auf einzelne Artikel eingegangen.

Obschon im erläuternden Bericht zu Recht erwähnt wird, dass die Auswirkungen der SIS-Weiterentwicklung bereits in der Botschaft zu den früheren Vernehmlassungen abgehandelt worden seien, gilt es seitens der Kantone klar festzuhalten, dass die Bedenken hinsichtlich des Mehraufwandes bei der umfangreichen Datenerfassung nicht merklich eliminiert bzw. verringert worden sind. Deshalb werden entgegen den Aussagen im erläuternden Bericht die vorliegenden Verordnungsanpassungen sehr wohl zu einem nicht zu unterschätzenden Mehraufwand bezüglich personeller Ressourcen führen. Diese fallen namentlich bei den Migrationsbehörden an. Um den gesteigerten Herausforderungen im Migrationsbereich gerecht zu werden und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit weiter zu verbessern, ist dies jedoch opportun, zumal es die Zusammenarbeit zwischen den Migrations-, Polizei-, Zoll- und Justizbehörden in den Schengen-Staaten verbessern wird und so einen Mehrwert bzgl. Sicherheit schafft. Dies erscheint

sinnvoll, auch vor dem Hintergrund, die Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstand und die bewährte Teilnahme der Schweiz an Schengen und Dublin zu bewahren.

Verordnung über den nationalen Teil des Schengener Informationssystems (N-SIS) und das SIRENE-Büro. (N-SIS-Verordnung; SR 362.0)

Art. 14a, Art. 14b, Art. 28, Art. 31 Abs. 3 und Art. 33

Die geplanten Änderungen werden explizit als besonders sinnvoll erachtet. Ermöglicht wird, gewisse Personenausschreibungen neu mit einer Sache zu ergänzen. Vor allem bei der Suche nach Vermissten, nach mutmasslichen Tätern sowie nach Personen, die im Hinblick auf ihre Teilnahme an einem Strafverfahren gesucht werden, kann sich dieser Ansatz als erfolgsversprechend erweisen. Ebenso eröffnen sich mit der Möglichkeit, Sach- und Personenausschreibungen bei einer verdeckten Registrierung, einer Ermittlungsanfrage oder einer gezielten Kontrolle zu verknüpfen, zielführende Ansätze.

Auch die präventive Ausschreibung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, die zu ihrem Schutz oder zum Zweck der Gefahrenabwehr von einer Auslandsreise abgehalten werden müssen, ist zu begrüssen (Art. 28 N-SIS). Zur Verhinderung von Kindsentführungen durch einen Elternteil oder ein Familienmitglied, von Menschenhandel, Zwangsheirat, Verstümmelung weiblicher Genitalien oder Zwang zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten erachten wir das Instrument als zielführend. Auch kommt die Schweiz damit ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nach.

Das neu geschaffene Instrument der Ermittlungsanfrage (Art. 33 N-SIS) ist ebenfalls zu begrüssen. Das Eingeben spezifischer Fragen der ausschreibenden Behörde in das SIS erleichtert den vollziehenden Behörden die Durchführung sachdienlicher Befragungen, weshalb mit einer Qualitätssteigerung gerechnet werden darf.

Art. 19b Abs. 5

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass dem SIRENE-Büro von fedpol der Zugriff auf die Applikation eMAP des ZEMIS gewährt werde, um die dort gespeicherten Dokumente einzusehen und diese zum Zwecke des Austausches von Zusatzinformationen im Falle einer Anfrage weiterzuleiten. In Hinblick auf die Regelung, wonach die Unterlagen spätestens innert zwölf Stunden nach Eingang der Anfrage einem anderen Schengen-Staat zur Verfügung gestellt werden müssen, erscheint es als unabdingbar, dass auch die kantonalen Migrationsbehörden als mögliche ausschreibende Behörden den Zugang zum eMAP (einsehen und Dokumente hochladen) erhalten, um die bereits vorhandenen Daten einzusehen und ggf. zu erweitern.

Art. 19c Abs. 1

Im erläuternden Bericht wird festgehalten, dass im Trefferfall bei der Ausreise an der Grenze die Ausschreibung zur Rückkehr gelöscht werde. Falls eine schweizerische Behörde die Ausschreibung vorgenommen hat, erfolgt die Löschung durch die Grenzkontrollbehörde. Wir vermissen hier die Regelung, dass im beschriebenen Fall zwingend auch die ausschreibende kantonale Behörde über die Löschung informiert werden muss. Nur durch einen kohärenten Informationsfluss können die Dossiers auch auf kantonaler Ebene mit entsprechender Datenqualität bewirtschaftet werden.

Art. 19d Abs. 2

(vgl. Anmerkung zu Art. 19b Abs. 5)

Art. 43 Abs. 2

Um zwischen Bund und Kanton kompetenzmässig kongruent zu bleiben, erachten wir es als sinnvoll, wenn das Staatssekretariat für Migration (SEM) im Falle einer Ausreisebestätigung eines anderen Schengen-Staates die Löschung im ZEMIS vornimmt. In jedem Fall, d.h. unabhängig davon, ob die Löschung von der Grenzkontrollbehörde oder vom SEM durchgeführt wird, sind zwingend die ausschreibenden kantonalen Behörden über die Vorgänge zu informieren (vgl. auch Anmerkung zu Art. 19c Abs. 1).

Art. 43 Abs. 3 lit. a

Es wird bedauert, dass Personenausschreibungen zur Rückkehr oder zur Verweigerung der Einreise und des Aufenthalts bereits nach drei Jahren automatisch gelöscht werden. Diese Frist sollte verlängert werden, zumal so auch die Zeitdauer bis zu einer Überprüfung der Verlängerung hinausgezögert und dadurch allenfalls Aufwand vermindert werden könnte.

Verordnung über das automatisierte Polizeifahndungssystem, (RIPOL-Verordnung; SR 361.0)

Art. 4 Abs. 2 lit. d

Damit wird einer vom Kanton Solothurn langjährigen Forderung nachgekommen. Diese Änderung erhöht die Datenqualität durch den Wegfall von Medienbrüchen und verdient deshalb besondere Zustimmung.

Art. 8 Abs. 1 lit. a, f, l und Abs. 2 lit. h

Die neuen Eingabewerte im SIS (Warnungen und Hinweise) werden explizit begrüsst.

Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem, (ZEMIS-Verordnung; SR 142.513)

Art. 5 Abs. 1 lit. o

Wie bereits mehrfach anlässlich unterschiedlicher Vernehmlassungsmöglichkeiten betont, darf mit dem sog. „Rückkehrentscheid“ keinesfalls die reine Vollzugshandlung gemeint sein (wiewohl im erläuternden Bericht in diese Richtung Ausführungen gemacht werden, vgl. 3. Abschnitt zu dieser Bestimmung, S. 45). Wenn damit hingegen der reine Wegweisungs- bzw. Landesverweisungsentscheid gemeint sein soll, fragt sich, weshalb deren Eintragung nicht vom Eintritt der Rechtskraft abhängig gemacht wird. Ohne diese macht eine Eintragung wenig Sinn bzw. widerspricht sogar allenfalls der Unschuldsvermutung. Nicht nachvollziehbar - erst recht nicht, wenn die Eintragung erst nach Rechtskraft erfolgt - ist sodann der Passus von lit. o „sowie deren Änderung, Sistierung oder Aufhebung“.

Die Einführung von lit. o zeigt sodann auch den eingangs erwähnten Mehraufwand in aller Deutlichkeit auf.

Anhang 1

Es erschliesst sich nicht, warum zwar das SIRENE-Büro des fedpols Zugriff auf die e-Dossiers erhält, jedoch den kantonalen Migrationsbehörden diese langjährige Forderung (einsehen und Dokumente hochladen) nicht zugestanden wird, zumal im Falle einer Anfrage um Zusatzinformationen eine Rückfrage bei den Migrationsbehörden nötig wird (vgl. Anmerkung zu Art. 19b Abs. 5).

Verordnung über die Bearbeitung biometrischer erkennungsdienstlicher Daten, (SR 361.3)

Art. 3a

Aus Sicht des Kantons Solothurn stellt sich die Frage, ob aus Effizienzgründen nicht direkt dem SEM ermöglicht werden sollte, die Identifikationsnummer (PCN) der AFIS-Daten im ZEMIS selber zu erfassen, um sogleich die Lieferung der Daten an das N-SIS vornehmen zu können.

Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, (VZAE, SR 142.201)

Zur VZAE haben wir keine Bemerkungen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Weiterbehandlung des Geschäfts.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Susanne Schaffner
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatschreiber