

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

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

20. September 2016

Anpassungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG); (Verfahrensnormen und Informationssysteme) Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme bezüglich der Anpassungen des AuG betreffend die Verfahrensnormen und Informationssysteme sowie der damit einhergehenden Änderung von vier weiteren Erlassen und äussern uns zu den jeweiligen Artikeln wie folgt:

Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG; SR 142.20)

Art. 12 Abs. 1

Betrifft nur den französischen Text, daher keine Bemerkungen.

Art. 22 Sachüberschrift und Abs. 2 bis 4

In der Praxis kommt es immer wieder zu Unklarheiten bezüglich der Vergütung von Auslagen, insbesondere wer sie zu tragen hat und ob diese als Lohnbestandteil zu verstehen sind. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, dass die Vergütung von Auslagen nun in Abs. 2 und 3 des Art. 22 AuG definiert wird. Für nähere Ausführungen, insbesondere auch zu Abs. 4, wird auf die Ausführungen zum Entsendegesetz verwiesen.

Art. 30 Abs. 1 lit. d und e^{bis}

Nach der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts wird mit der vorliegenden Anpassung der Schutz von Prostituierten und Opfern von Gewalt verstärkt. Der Kanton Solothurn erachtet es als sinnvoll, dass für die Regelung der möglichen Aufenthaltszwecke auf Verordnungsstufe die Ausführungsbestimmungen für Opfer von Menschenhandel analog übernommen werden und die Opfer, die Prostitution betreiben und während dieser Tätigkeit durch eine Straftat beeinträchtigt wurden, ebenfalls die Möglichkeit der Gewährung der Rückkehrhilfe erhalten (vgl. jedoch die Ausführungen zu Art. 60 Abs. 2 lit. b). Art. 5 der Verordnung des EJPD über die dem Zustimmungsverfahren unterliegenden ausländerrechtlichen Bewilligungen und Vorentscheide vom 13. August 2015 (SR 142.201.1) ist analog dem Zustimmungsverfahren beim Staatssekretariat für Migration (SEM) bei der Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung an

Opfer oder Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel (Art. 5 lit. g der obgenannten Verordnung) dahingehend zu ergänzen, dass die Erteilung einer Kurzaufenthaltsbewilligung an Ausländerinnen und Ausländer, die Prostitution betreiben und im Rahmen dieser Tätigkeit zu Opfern von Straftaten wurden, ebenfalls dem SEM zur Zustimmung zu unterbreiten ist.

Art. 57a

Im Grundsatz wird die Schaffung einer gesetzlichen Norm zur Festlegung von Kriterien für die Qualitätssicherung und die Qualitätsentwicklung begrüsst. Der Kanton Solothurn ist der Auffassung, dass Integrationsangebote insgesamt aufgewertet werden, wenn sie - analog der Erwachsenenbildung - gewissen Standards entsprechen müssen. Ausserdem erhöhen einheitliche Kriterien die Vergleichbarkeit von Angeboten und erleichtern regionale und interkantonale Kooperationen.

Im vorgelegten Entwurf wird jedoch nicht explizit auf die Schnittstelle zwischen dem SEM und dem Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), als „Hüterin“ des Weiterbildungsgesetzes (SR 419.1; WeBiG) und des Berufsbildungsgesetzes (SR 412.10, BBG), eingegangen. Nachdem die Abs. 1 und 2 des zu schaffenden Art. 57a auf den Bestimmungen des WeBiG fussen und sich das BBG in Art. 9 Abs. 2 und Art. 45 ebenfalls zur Anrechenbarkeit von Bildungsleistungen und die Qualifikation von Ausbilderinnen und Ausbildern äussert, muss der Einbezug des SBFI bereits in der Norm geregelt werden.

Es wird vorgeschlagen, den ersten Absatz wie folgt zu ergänzen: "*Das SEM legt nach Anhörung des SBFI und der Kantone für die [...]*".

Auch wenn im erläuternden Bericht vom Juni 2016 nicht erwähnt, wird erwartet, dass den unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten der Kantone gebührend Rechnung getragen wird. Weiter soll die Handlungsfreiheit der Kantone, Gemeinden und Anbieter erhalten bleiben und die Umsetzung der Norm möglichst keinen administrativen Mehraufwand bei den Kantonen auslösen.

Gliederungstitel vor Art. 59 und Art. 59 Sachüberschrift

Keine Bemerkungen.

Art. 59a

Der Kanton Solothurn begrüsst die Möglichkeit, bei begründetem Verdacht einer Missachtung des Verbots von Reisen in den Heimat- oder Herkunftsstaat ein Reiseverbot für weitere Staaten, insbesondere Nachbarstaaten des Heimat- oder Herkunftsstaates, vorzusehen. Damit besteht eine zusätzliche Möglichkeit, die Reise in die Heimat- oder Herkunftsstaat via „Transitländer“ zu unterbinden bzw. allenfalls im Kontext mit einem Widerruf des Asyls zu sanktionieren, was angesichts des in der Praxis bekannten Vorgehens bei derartigen Unterfangen angezeigt ist.

Art. 60 Abs. 2

Die Rückkehrhilfe ist seit Jahren im Bereich der Migration ein Erfolgsmodell. Dies nicht nur, weil sie seitens des Staates im Gegensatz zu Vollzugs- und Zwangsmassnahmen finanziell attraktiv ist, sondern weil sie den Betroffenen bessere Chancen auf eine längerfristige und erfolgreiche Wiedereingliederung bietet.

Lit. a

Betrifft nur den französischen Text, daher keine Bemerkungen.

Lit. b

Die Rückkehrhilfe für Opfer von Menschenhandel wird seitens des Kantons Solothurn befürwortet. Unklar bleibt indes, wie eine betroffene Person glaubhaft machen will, dass sie die Prostitution definitiv beenden will, insofern es sich dabei um innere Vorgänge handelt. Ausserdem soll in diesem heiklen Themenbereich kein Anreiz bzw. keine vermeintliche

Rechtsmissbrauchsmöglichkeit geschaffen werden. In diesem Zusammenhang wäre es hilfreich, allenfalls eine Art Voraussetzungen zu schaffen - beispielsweise die Anforderung, dass entsprechende Aussagen in Bezug auf die Straftaten der „Hintermänner“ bereits vorliegen müssen - damit sodann die Betroffenen von der Rückkehrhilfe profitieren können. Derartige Aussagen wären entsprechend der Strafverfolgung bzw. der Bekämpfung des Menschenhandels dienlich.

Lit. c

Mit der Erweiterung der Zielgruppe auf die Betroffenen der Aufhebung der vorläufigen Aufnahme nach Art. 84 Abs. 2 oder 3 AuG wird einem Anliegen des Kantons Solothurn Rechnung getragen. Entsprechend wird diese Massnahme zur Förderung der freiwilligen Rückkehr vollumfänglich begrüsst. Unseres Erachtens bedarf jedoch der erste Satz „vorläufig aufgenommene Personen, die aus eigenem Antrieb die Schweiz verlassen“ einer Präzisierung, und zwar dahingehend, dass eine Rückkehr in den Heimat- oder Herkunftsstaat bzw. eine Ausreise in einen Drittstaat erfolgt, der bereit oder verpflichtet ist, die betroffene Person aufzunehmen (vgl. Weisungen SEM vom 01. Januar 2008, III Asylbereich, Ziff. 2.1.2, Stand 01. Juli 2015).

Art. 64d Abs. 3

Weil die Formulierung des Artikels nicht abschliessend ist und dadurch ein gewisser Handlungsspielraum gewährt bleibt, kann der gesetzlichen Verankerung dieser Rechtsprechung zugestimmt werden.

Art. 65 Abs. 2 und 2^{bis}

Aus Sicht des Kantons Solothurn spricht nichts gegen diese Anpassung, um dem Schengener Grenzkodex zu genügen. Es wird angeregt, bereits auf Stufe Grenzkontrolle gewisse Standards mittels entsprechender Anleitung bzw. Schulungen seitens des SEM sicherzustellen.

Art. 80a Abs. 1 lit. a

Aufgrund der derzeit noch unklaren Prozesse bezüglich des Rückkehrbereichs im Kontext der Neustrukturierung des Asylbereichs wird die Schaffung dieses Artikels vollumfänglich begrüsst, obschon die Formulierung ohne Bestimmung einer Leitbehörde aus unserer Sicht ein gewisses Risiko für negative Kompetenzkonflikte birgt.

Art. 81 Abs. 2

Diese Regelung wird vom Kanton Solothurn abgelehnt. Die Schaffung der vorliegenden Bestimmung schränkt die für den Vollzug beauftragten Behörden ein und generiert einen unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand. Die Behörden müssten inskünftig nachweisen, dass aus Kapazitätsgründen eine andere Unterbringung anderswo in der Schweiz nicht möglich war. Infolge der Volatilität im Bereich der Administrativhaft würden die Behörden stets freie Administrativhaftplätze in der ganzen Schweiz suchen, was einen enormen Zusatzaufwand generieren würde. Überdies ist die diesbezügliche Rechtsprechung unterdessen etabliert, und die für den Vollzug von Wegweisungen zuständigen Behörden tragen diesen Vorgaben entsprechend Rechnung. Zurzeit wird die Administrativhaft grösstenteils in Untersuchungs- oder Bezirksgefängnissen vollzogen, wo sie vollständig von den anderen Haftregimen getrennt ist. Die Unterbringung mit solchen Gegebenheiten muss weiterhin aufrecht erhalten bleiben. Denn die Realisierung von interkantonalen Administrativhaftanstalten ist derzeit noch nicht soweit fortgeschritten, wie es der Gesetzgeber neu vorsehen würde. Eine jetzige Einschränkung wäre somit zum heutigen Zeitpunkt in der Praxis nicht umsetzbar.

Art. 97 Abs. 3 lit. f

Seitens des Kantons Solothurn spricht nichts dagegen, die „vormundschaftliche Massnahme“ in Art. 82 Abs. 2 VZAE mit „Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen“ auf Gesetzesstufe zu

präzisieren. Daher wird begrüsst, dass mit dieser Bestimmung ausdrücklich im Gesetz festgehalten werden soll, dass Massnahmen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen von den Zivilstands-, Vormundschafts- und Gerichtsbehörden automatisch den Migrationsbehörden mitzuteilen sind.

Art. 99

Die Schaffung einer Regelung, wonach das SEM parallel zum Beschwerdeverfahren noch die Möglichkeit eines Zustimmungsverfahrens bei kantonalen Gerichts- bzw. Rekursentscheiden hat, ist aus unserer Sicht abzulehnen. Dass bereits heute dem SEM (und nicht den kantonalen Migrationsbehörden) die Möglichkeit der Beschwerdeführung gegen kantonale Gerichtsentscheide zukommt, wird als ausreichend erachtet. Im Hinblick auf die Rechtssicherheit wäre es für die betroffenen Personen unhaltbar, wenn das SEM einen Gerichts- bzw. Rekursentscheid ohne zeitliche Beschränkung und im eigenen Ermessen nachträglich noch in Frage stellen könnte und zusätzlich einen neuen Rechtsweg öffnen würde.

Gliederungstitel vor Art. 101 und Art. 103

Keine Bemerkungen.

Art. 104 Abs. 1 bis 1^{ter}, Art. 104a Abs. 1, 1^{bis} und 3^{bis}, Art. 104b

Diese Änderungen dienen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und werden deshalb begrüsst.

Gliederungstitel vor Art. 105 und Art. 109a

Keine Bemerkungen.

Art. 109a Abs. 2 lit. d und Art. 109c lit. e

Diese Änderungen dienen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und werden deshalb begrüsst.

Gliederungstitel nach Art. 109e

Keine Bemerkungen.

Art. 109f bis Art. 109j

Mit der Schaffung dieses Informationssystems (Projekt ADEYIA) wird ein Anliegen des Kantons Solothurn umgesetzt. Das Informationssystem deckt die Bedürfnisse des Kantons Solothurn ab und wird inskünftig die Zusammenarbeit mit dem SEM erleichtern. Deshalb werden die entsprechenden Bestimmungen befürwortet.

Gliederungstitel vor Art. 110 und Art. 111

Keine Bemerkungen.

Art. 111 Abs. 5 lit. f

Diese Änderung dient letztendlich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und wird deshalb begrüsst.

Gliederungstitel vor Art. 111a und Art. 111i

Keine Bemerkungen.

Art. 115 Abs. 4

Die Formulierung der vorliegenden Bestimmung ist aus Sicht des Kantons Solothurn problematisch. Nach der Intention der EU-Rückführungsrichtlinie soll verhindert werden, mit

einer Strafandrohung oder einer Bestrafung wegen rechtswidrigen Aufenthalts bloss indirekt Druck auf den Betroffenen auszuüben, damit dieser das Land unkontrolliert verlässt, sich aber weiterhin im Schengen-Raum aufhält. Es geht demnach nicht darum, generell von einer Verfolgung bzw. Bestrafung wegen rechtswidriger Ein- bzw. Ausreise sowie rechtswidrigen Aufenthaltes abzusehen, sondern vielmehr darum, eine Wegweisung konsequent zu vollziehen und dieses nicht mit einem Strafverfahren zu verzögern oder zu verhindern. Mit einer Busse oder einer Geldstrafe ist dies vorerst nicht der Fall. Erst bei einer Bussenumwandlung in Form einer Ersatzfreiheitsstrafe oder eben einer Freiheitsstrafe wäre eine Verzögerung bzw. Verhinderung allenfalls denkbar. Ausserdem ist massgeblich, ob eine Wegweisung zum jeweiligen Zeitpunkt möglich ist und wenn nicht, ob die Gründe dafür im vollzugstechnischen Bereich liegen (nicht möglich, nicht zulässig oder nicht zumutbar) oder im Verhalten der betroffenen Person. Diese Voraussetzungen ergeben sich aus der vorgeschlagenen Formulierung nicht. Ausserdem darf das Absehen von einer Strafverfolgung auf keinen Fall bereits im Zeitpunkt möglich sein, wenn das Wegweisungsverfahren erst vorgesehen und noch gar nicht eröffnet worden ist.

Aus den genannten Gründen wird folgende Formulierung vorgeschlagen: *„Bei Ausländerinnen und Ausländern, die rechtswidrig ein- oder ausgereist sind oder die sich rechtswidrig in der Schweiz aufhalten, kann von einer diesbezüglichen Strafverfolgung, der Überweisung an das Gericht oder der Bestrafung abgesehen werden, wenn der Strafvollzug den Vollzug der Wegweisung verzögern oder verhindern würde.“*

Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31)

Art. 63 Abs. 1^{bis} und 2

Es wird an sich befürwortet, dass Flüchtlingen, welche Reisen in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat vorgenommen und sich dabei wieder freiwillig unter den Schutz des Heimat- oder Herkunftsstaates gestellt haben, die Flüchtlingseigenschaft aberkannt wird. Damit einhergehend macht es Sinn, dass bereits aufgrund eines begründeten Verdachts die Flüchtlingseigenschaft aberkannt werden kann. Auch die umgekehrte Beweislast ist in diesem Kontext sinnvoll und wird seitens des Kantons Solothurn begrüsst, wobei die Anforderungen an den Gegenbeweis aufgrund der sehr offenen Formulierung von Absatz 1^{bis} lit. b und c nicht klar und mithin noch zu konkretisieren sind. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Absicht des vorliegenden Artikels ins Leere läuft. Art. 63 Abs. 2 ist in der Konsequenz von Art. 59a AuG logisch und wird begrüsst.

Gliederungstitel vor Art. 102f

Keine Bemerkungen.

Art. 102f

Grundsätzlich unterstützt der Kanton Solothurn den Vorschlag, mit einer formell-gesetzlichen Regelung Videoüberwachungen in den im Rahmen des Asylverfahrens vom SEM geführten Gebäuden zu ermöglichen. Allerdings scheint die Aufbewahrungsdauer von vier Monaten sehr lang. Diese Frist ist nochmals zu überdenken, zumal die Strafantragsfrist nur drei Monate beträgt.

Ergänzender Antrag:

Der Kanton Solothurn beantragt, dass die Rechtsnorm für den generellen Einsatz von Videoübertragungssystemen im Ausländer- und Asylgesetz (auch Videobefragung genannt) geschaffen wird. Der erwartete Gesamterfolg der Neustrukturierung im Asylbereich des Bundes hängt wesentlich von der Effizienz des im Anschluss an das Asylverfahren stattfindenden Vollzugsverfahrens ab. Für das Gesamtverfahren des Zwangsmassnahmenbereichs, mit der vom Bund gewünschten Schaffung interkantonalen Administrativhaftanstalten, ist der Einsatz der modernen Kommunikationsmittel für die Kantone unabdingbar. Nur mit dieser Rechtsgrundlage können auch die Kosten in Grenzen gehalten werden. Gesetzliche Grundlagen für den Einsatz technischer Hilfsmittel sind beispielweise in der Strafprozessordnung bereits umgesetzt (vgl. Art. 78 und Art. 144 StPO).

Erklärung:

In der vom Bund gewünschten Planung interkantonaler Administrativhaftanstalten im Zusammenhang mit den neuen Bundeszentren sind im Strafvollzugskonkordat Nordwest- und Innerschweiz zurzeit elf Kantone involviert. Bei der Umsetzung des Vollzugs einer Zwangsmassnahme sind in diesen Kantonen jeweils neben der Polizei noch Transportdienste, Migrationsbehörden, das SEM sowie Haftrichtgerichte und Anstalten (Betreuungspersonen, Gesundheitsdienst etc.) und je nach Fallkonstellation noch weitere Behörden oder Institutionen beteiligt. Die Komplexität erhöht sich zusätzlich mit den unterschiedlichen Verfahren in den einzelnen Kantonen. Mit dem Einsatz moderner Kommunikationsmittel können inskünftig die Verfahren im Zwangsmassnahmenbereich des Ausländerrechts zwischen den ausländischen Personen, den beteiligten kantonalen- bzw. Bundesbehörden wesentlich vereinfacht werden, indem auf Ereignisse jederzeit und rasch reagiert werden kann. In wirtschaftlicher Hinsicht können durch den Einsatz der neuen Kommunikationsmittel, je nach geographischer Lage lange und teure Transportwege zwischen Bundeszentren, interkantonalen Administrativhaftanstalten und den zuständigen Kantonen im Verfahren vermieden werden.

Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA; SR 142.51)

Sämtliche Anpassungen des BGIAA werden vom Kanton Solothurn begrüsst.

Bundesgesetz vom 08. Oktober 1999 über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz, EntsG; SR 823.20)

Art. 2 Abs. 3 und Art. 2a

Die Vergütung der Auslagen des Arbeitgebers bei der Entsendung seiner Mitarbeitenden in die Schweiz ist ein wichtiges Thema. Gemäss langjähriger Erfahrung und Praxis zählt die Spesenvergütung zu den einzuhaltenden Lohn- und Arbeitsbedingungen bei Entsendungen im Rahmen von betrieblichen Transfers oder grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringungen. Bei der Einhaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen wird deshalb diese Pflicht, obwohl weder im AuG noch im EntsG eine einheitliche explizite Regelung besteht, sowohl im Bewilligungsverfahren für langfristige Entsendungen als auch für kurzfristige meldepflichtige Entsendungen gemäss dem Freizügigkeitsabkommen, stets geprüft und durchgesetzt. Um die Spesentragungspflicht der Arbeitgeber für alle Entsendekonstellationen widerspruchsfrei zu regeln und um Rechtssicherheit zu schaffen, ist deshalb eine Anpassung im EntsG als auch im AuG unumgänglich.

Mit der vorgeschlagenen Spesentragungspflicht, wird nun eine klare Abgrenzung zwischen Lohnbestandteil und Auslagenersatz vorgenommen. Dadurch werden die bis anhin bestehenden Unklarheiten beseitigt.

Sinnvollerweise wird dem Bundesrat die Kompetenz zugestanden, bei langfristigen Entsendungen die Pflicht zur Spesenvergütung in ihrer Dauer zu begrenzen. Damit kann dem Umstand, dass Personen, die für längere Zeit in die Schweiz entsandt werden und ihren Mittelpunkt der Lebensverhältnisse in die Schweiz verlagern, Rechnung getragen werden. Dass die Festlegung der zeitlichen Fixierung der Begrenzung, unter Prüfung der gesamten Umstände vorgenommen wird, ist angebracht und sinnvoll. Eine Ausarbeitung auf Verordnungsstufe sollte möglichst zeitnah erfolgen, da die fehlende Definition einer „langfristigen Entsendung“ in der Praxis zu unterschiedlichen Auffassungen bzw. Handhabungen führen kann, was nicht im Sinne der Rechtssicherheit wäre.

Der Kanton Solothurn begrüsst die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen. Es wird Klarheit geschaffen und eine Benachteiligung der inländischen Arbeitgeber vermieden. Für den Fortbestand des Wirtschaftsplatzes Schweiz ist dies notwendig und dienlich.

Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)

Art. 50a Abs. 1 lit. e. Ziff. 8

Der Kanton Solothurn begrüsst die explizite Regelung auf Gesetzesstufe, dass den Migrationsbehörden Auskünfte und Einsicht in amtliche Akten der Sozialversicherungsbehörden gewährt werden müssen. Gerade im Bereich der Arbeitsfähigkeit werden spezifische Abklärungen rechtsprechungsgemäss erwartet (vgl. Urteil 2C_1102/2013 vom 08. Juli 2014). Informationen und ärztliche Berichte betreffend Abklärungen über die Arbeitsfähigkeit und die gesundheitliche Situation der versicherten Person sind für die Migrationsbehörden unter anderem im Rahmen der Prüfung der erfolgreichen Integration, der Vorwerfbarkeit eines Sozialhilfebezugs oder betreffend Zumutbarkeit einer Rückkehr ins Heimatland unentbehrlich. Ob den Migrationsbehörden die entsprechenden Informationen vorliegen, darf dabei nicht einzig vom Willen bzw. der Zustimmung der betroffenen Personen abhängig gemacht werden. Im erläuternden Bericht vom Juni 2016 ist indes nur von der Bekanntgabe von Daten betreffend die Auszahlung von AHV- und IV-Renten sowie Ergänzungsleistungen die Rede, womit geprüft werden kann, ob ausreichende finanzielle Mittel für die Verlängerung oder Erteilung einer Bewilligung vorhanden sind. Ausgehend vom genauen Wortlaut von Art. 50a Abs. 1 lit. e Ziff. 8 E-AHVG ist gewährleistet, dass nicht nur die Auszahlung von Renten abgefragt werden darf, sondern sämtliche, bei den Sozialversicherungsbehörden vorhandenen Daten den Migrationsbehörden bekannt gegeben werden müssen.

Wir laden Sie ein, unsere Überlegungen zu berücksichtigen und danken Ihnen nochmals für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Fürst
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber