

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

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

24. April 2018

Ausführungsverordnungen zur Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (VWWAL und VZAG); sowie weitere Verordnungsanpassungen im Migrationsbereich (Totalrevision VEV, Anpassungen der VZAE und der RDV); Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 31. Januar 2018 haben Sie uns eingeladen, zu den Ausführungsverordnungen zur Umsetzung des Notenaustausches zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache (VWWAL und VZAG); sowie weitere Verordnungsanpassungen im Migrationsbereich (Totalrevision VEV, Anpassungen der VZAE und der RDV) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Ausdrücklich begrüssen wir das Ziel der Verordnung (EU) 2016/1624, zur Sicherstellung des ordnungsgemässen Funktionierens des Schengen-Raums eine integrierte Aussengrenzverwaltung einzuführen. Die europäische Grenz- und Küstenwache Frontex (nachfolgend Agentur) bietet sich an, bei der Rückführung von sich illegal aufhaltenden Drittstaatsangehörigen in ihre Herkunftsstaaten eine grössere Verantwortung zu übernehmen. Die Aufgaben der Agentur, Schengen-Staaten bei der Finanzierung von Sammelflügen zu unterstützen und ab Brennpunkten oder aus ersuchenden Schengen-Staaten eigene Rückführungsaktionen zu organisieren, erachten wir als geeignete Massnahmen, um die Aussengrenzverwaltung auf effiziente Weise zu optimieren. Die vorgeschlagenen Verordnungsanpassungen sind zur Umsetzung auf nationaler Ebene grundsätzlich nötig und geeignet.

1. Die Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL; SR 142.281)

Aus der Übernahme der Verordnung (EU) 2016/1624 ergibt sich für die Schweiz die Verpflichtung, Rückkehrbeobachter, polizeiliches Begleitpersonal für die Rückkehr und Rückkehrspezialisten in europaweiten Pools für gemeinsame Rückführungseinsätze zur Verfügung zu stellen, sollte die Agentur die Schweiz darum ersuchen. Die Kantone haben die Personalressourcen für den Pool der polizeilichen Begleitpersonen bereitzustellen. Die Konzeption gemeinsamer Rückführungen mit Fachpersonen aus allen Schengen-Staaten überzeugt. Einmal mehr werden über Abkommen, welche der Bund entscheidungskompetent abschliesst, personelle Ressourcen der kantonalen Polizeikräfte im Nachvollzug benötigt. Wir sind grundsätzlich bereit,

unseren Beitrag zu leisten, erwarten jedoch eine dieser Konstellation gerecht werdende Entschädigung des Bundes.

Zu Artikel 15bbis Absatz 1 und 2 nVWWAL: Die Formulierung verpflichtet das Staatssekretariat für Migration SEM, die Sicherstellung der Poolgrösse in Absprache mit den Kantonen vorzunehmen. Wir gehen davon aus, dass im Rahmen dieser Absprachen grundsätzlich (und nicht bloss in einer Ausnahmesituation unter Berufung auf die Schutzklausel gemäss Absatz 2) auf die Sicherheitslage in der Schweiz (insb. aktuelle Bedrohung, Polizeidichte) Rücksicht genommen wird.

Zu Artikel 15d Absatz 1 nVWWAL: Die abzuschliessende Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement EJPD und den jeweiligen Kantonen über Einzelheiten der Zurverfügungstellung von polizeilichen Begleitpersonen für internationale Rückführungseinsätze durch die Kantone erfolgt unter Einbezug der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS). Die Wahl des geeigneten Organisationsmodells wird nicht nur von den Anforderungen für internationale Einsätze abhängen, wie in den Erläuterungen erwähnt. Vielmehr ist hierbei ebenso die Situation in den Kantonen gebührend zu berücksichtigen. Anzustreben ist demnach ein Modell, welches mit den geringsten Einschränkungen für die Einsatzbereitschaft der zum Pool gehörenden Polizeiangehörigen im jeweiligen Kanton und mit einer grossen Planungssicherheit verbunden ist.

Zu Artikel 15d Absatz 3 nVWWAL: Die vorgeschlagene Pauschale zur Aufwandentschädigung an einem internationalen Rückführungseinsatz beträgt CHF 300.- pro Tag und polizeilicher Begleitperson. Obwohl die Anforderungen an die polizeilichen Begleitpersonen in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht wurden, erfuhr die Pauschale nie die nötige Anpassung. Die Professionalisierung dürfte weiter zunehmen. Deshalb fordern wir neben der grundsätzlichen Erhöhung der Pauschale (siehe Ausführungen im ersten Absatz) eine gewisse Abstufung je nach Rolle und Aufgabe der konkret eingesetzten polizeilichen Begleitperson. Die Pauschale für einen sogenannten Einsatzleiter Plus hat der zeit- und kostenaufwändigen Ausbildung sowie der zwingend und regelmässig zu absolvierenden Trainings entsprechend höher auszufallen als die Pauschale für ein ordentliches Mitglied des Rückführungsteams. Die Bestimmung ist unter Einbezug der KKPKS entsprechend anzupassen.

Zu Artikel 15eter Absatz 2 nVWWAL: Während der Durchführung einer gemeinsamen Operation oder eines Pilotprojekts richtet sich die strafrechtliche Verantwortlichkeit der abgestellten Polizeiangehörigen nach den Strafbestimmungen des jeweiligen Einsatzmitgliedstaates. Primär ist dieser für die Strafverfolgung zuständig. Verzichtet der Einsatzmitgliedstaat auf die Strafverfolgung, ist das Schweizerische Strafgesetzbuch anwendbar. Die Fürsorgepflicht der kantonalen Arbeitgeber verlangt eine adäquate Vorbereitung der Einsätze und eingehende Information über die geltende Rechtslage im jeweiligen Einsatzmitgliedstaat. Diese Pflichten obliegen dem SEM, wobei der Agentur eine massgebliche Bedeutung zukommt. Zur Verdeutlichung regen wir an, zumindest die Erläuterungen entsprechend zu ergänzen.

2. Die Verordnung über die operative Zusammenarbeit mit den anderen Schengen-Staaten zum Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums (VZAG; SR 631.062)

Zu Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe e nVZAG: Die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) ist u.a. zuständig für die Koordination des Beschwerdeverfahrens nach der Verordnung (EU) 2016/1624 für Beschwerden, die von der Agentur gegen Schweizer Grenzschutzpersonal aufgenommen wurden. *Gegebenenfalls* habe die EZV mit der kantonalen Behörde, welcher das von der Beschwerde betroffene Personal unterstellt ist, zusammenzuarbeiten. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Zusammenarbeit lediglich in gewissen Fällen erfolgen soll. Auch ist die Formulierung zu unbestimmt, da keine Angaben über die anwendbaren Unterscheidungskriterien gemacht werden. Der Stammkanton hat demgegenüber ein grosses Interesse daran, über Beschwerden gegen eigene Angestellte informiert zu werden, beziehungsweise diese im Rahmen des von der EZV koordinierten Beschwerdeverfahrens zu unterstützen. Wir beantragen dementsprechend die Streichung des kursiv gesetzten Adverbs. Damit wird sichergestellt, dass die EZV bei Beschwerden, die sich u.a. gegen einen Polizeiangehörigen eines Kantons richten, zwingend mit der betroffenen kantonalen Polizeibehörde zusammenarbeitet.

3. Die Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV; SR 142.204)

Auch die Totalrevision der Verordnung über die Einreise und Visumerteilung (VEV) ist zu begrüssen. Nachfolgend erlauben wir uns einzelne Hinweise zu bestimmten Artikeln anzubringen:

Zu Artikel 3 Absatz 1 nVEV: Unseres Erachtens wäre analog zu Artikel 5 Buchstabe a nVEV der Hinweis auf Artikel 6 nVEV dienlich.

Zu Artikel 8 Absatz 5 nVEV: In dieser Bestimmung wird festgehalten, wann der Anhang 3 der Verordnung angepasst wird. Anhang 2 wird demgegenüber nicht erwähnt. Wir regen an, auch für die nötige Anpassung des Anhangs 2 ein konkretes Datum in Aussicht zu stellen.

Zu Artikel 15 Absatz 1 nVEV: Da die Verpflichtung neu für die gesamte Dauer des Aufenthalts im Schengen-Raum gilt, weisen wir darauf hin, dass das Formular „Verpflichtungserklärung“ des Bundes rechtzeitig, vor Inkrafttreten der revidierten Verordnung, anzupassen ist.

Zu Artikel 21 Buchstabe b nVEV: Wir gehen davon aus, dass hierunter Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 11 Absatz 1 AuG fallen, nicht jedoch Artikel Absatz 2 AuG. Allenfalls wäre eine entsprechende Präzisierung angezeigt.

4. Die Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201)

Die geänderte Bestimmung in Artikel 87 Absatz 1 quinquies nVZAE bestimmt, dass die vom SEM in Absprache mit der auftraggebenden Behörde bezeichnete Stelle (meist die kantonale Polizeibehörde) die Abgleichergebnisse aufbereitet und sie an die auftraggebende Behörde weiterleitet. Nach geltender Bestimmung ist das SEM dafür zuständig. Begründet wird die Änderung damit, dass das SEM nur während den üblichen Arbeitszeiten erreichbar und aus operativen Gründen nur in der Lage sei, die Aufbereitung "innerhalb einer gewissen Zeit" zu garantieren. Unter Berücksichtigung des Mehraufwands, welcher mit der Änderung auf die kantonalen Polizeibehörden zukommen dürfte, zweifeln wir an der Aussage, dass die Änderung weder finanzielle noch personelle Auswirkungen für Kantone habe.

5. Die Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV; SR 143.5)

Die Teilrevision der Verordnung über die Ausstellung von Reisedokumenten für ausländische Personen (RDV) begrüssen wir. Asylsuchenden Personen oder rechtskräftig abgewiesenen asylsuchenden Personen, welche die Schweiz definitiv verlassen, soll künftig kein Identitätsausweis mehr ausgegeben werden (Aufhebung von Art. 1 Abs. 1 Bst. c und Art. 5 RDV). Damit wird die Verordnung der Praxis angepasst, denn in solchen Fällen wurde kaum mehr ein Identitätsausweis ausgestellt. Die Streichung bedeutet eine Vereinfachung. Die schweizerischen Ersatzreisedokumente für ausländische Personen reduzieren sich damit auf zwei Ausweisarten, welche beide biometrische Daten enthalten.

Zu Artikel 4 Absatz 6 nRDV: Zur Vorbereitung der Ausreise aus der Schweiz oder zur definitiven Ausreise in ihren Heimat- oder Herkunftsstaat oder in einen Drittstaat kann einer asylsuchenden Person oder einer rechtskräftig abgewiesenen asylsuchenden Person als Ersatz neu ein Pass für ausländische Personen ausgestellt werden. Dabei handelt es sich um eine sachgerechte Alternative.

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

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland Heim
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber