

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

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

10. März 2020

Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes zur Umsetzung des «Aktionsplans Integrierte Grenzverwaltung» sowie zur finanziellen Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 13. Dezember 2019 in oben genannter Angelegenheit und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Gerne äussern wir uns wie folgt:

1. Umsetzung des «Aktionsplans Integrierte Grenzverwaltung» und redaktionelle Anpassungen des AIG

Mit dem "Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung" (Aktionsplan) hat die Schweiz einen nationalen Plan geschaffen, um die illegale Migration, den Menschenschmuggel und die grenzüberschreitende Kriminalität effizient und koordiniert zu bekämpfen. Die Polizei Kanton Solothurn unterstützt die dazu erarbeiteten Massnahmen, welche schrittweise umgesetzt werden.

Die Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen wurden mit der Schengen-Assoziierung im Jahre 2008 verschärft; gemäss Schengener Grenzkodex (SGK) dürfen die Schengen-Aussengrenzen nur an den dafür bezeichneten Grenzübergangsstellen überschritten werden. Für diese Grenzkontrollen sind geeignete örtliche Infrastrukturen und betriebliche Abläufe erforderlich. Im Kanton Solothurn führt die Polizei Kanton Solothurn die Grenzkontrollen an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen Grenchen durch und ist dementsprechend auf die Flugplatzhalter und deren Infrastruktur angewiesen. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, ermöglicht erst die Grenzübertrittskontrolle die Nutzung des Flugplatzes und generiert so mittelbar wirtschaftlichen Nutzen. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bei Flugplätzen mit einer Schengen-Aussengrenze gewisse Mindestanforderungen vorausgesetzt werden (Vorhandensein Transitbereich, Trennung der Passagiere nach Reisen innerhalb des Schengen-Raums oder in Drittstaaten), erscheint die ausdrückliche Verankerung der gesetzlichen Pflicht im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20) gegenüber den Flugplatzhaltern, die für das reibungslose Funktionieren der Grenzübertrittskontrolle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, als angezeigt. Insbesondere sollen unentgeltlich Räumlichkeiten zuhanden der Behörden zur Verfügung gestellt werden, betriebliche Abläufe an die Bedürfnisse der für die Grenzübertrittskontrolle zuständige Behörde angepasst und allenfalls bauliche Massnahmen zugunsten einer geordneten Grenzübertrittskontrolle vorgenommen werden. Im Weiteren sollen bauliche Massnahmen und Umnutzungen oder eine Änderung der betrieblichen Abläufe an Flugplätzen, welche die Aufgaben der für die Grenzüber-

trittskontrolle zuständigen Behörden tangieren, generell genehmigungspflichtig sein und die Halter von internationalen Flughäfen verpflichtet werden, eine kostengünstige Unterkunft für Personen bereitzustellen, die am Flughafen um Asyl nachsuchen. Es soll ausserdem eine internationale Transitzone betrieben werden.

Die damit einhergehenden redaktionellen Anpassungen des AIG begrüssen wir: Damit wird die Gesetzgebung im Sinne der Rechtssicherheit an den Schengener Grenzkodex angepasst.

2. Anpassungen der Nebenstrafbestimmung gegen Menschenschmuggel

Wie dem Bundesrat ist auch dem Kanton Solothurn die wirksame Bekämpfung von Menschenschmuggel ein wichtiges Anliegen. Unserer Ansicht nach ist dieser Thematik generell mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Aus diesem Grund begrüssen wir die zentrale Stellung, die der Aktionsplan der Bekämpfung dieser Straftat beimisst.

Im Schweizer Recht sind die Straftatbestände des Menschenschmuggels in Artikel 116 AIG enthalten: Die Nebenstrafbestimmung richtet sich gegen die Förderung der rechtswidrigen Ein- oder Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts oder des Verschaffens einer Erwerbstätigkeit ohne dazu erforderliche Bewilligung. Die heute geltende Sachüberschrift von Art. 116 AIG "Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise sowie Förderung des rechtswidrigen Aufenthalts" soll durch die Überschrift mit der Formulierung "Menschenschmuggel und andere Formen der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts sowie Förderung der Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung" erweitert werden. Dies soll insbesondere die Wahrnehmung der Bestimmung verbessern und deren generalpräventive Signalwirkung erhöhen.

Wir begrüssen eine neue, verständlich und klar formulierte Sachüberschrift, die sowohl den Begriff "Menschenschmuggel" als auch die Strafbarkeit des Verschaffens einer Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung beinhaltet. Jedoch sind wir nicht überzeugt davon, dass nur durch die Verwendung dieser Begrifflichkeiten den deckungsgleichen Anliegen verschiedener parlamentarischer Vorstösse und von Fachkreisen sowie unserer Absicht in Bezug auf die Thematik "Menschenschmuggel" ausreichend Rechnung getragen wird. Insbesondere eine Erhöhung des Strafmasses wird im erläuternden Bericht abgelehnt. Als Grund dazu wird das breite Täterspektrum im Bereich Menschenschmuggel (von Einzelpersonen, die Familienangehörige über die Grenze bringen, bis hin zu grossen kriminellen Tätergruppierungen, die international vernetzt sind und skrupellos und gewinnorientiert agieren) angegeben. Dem erläuternden Bericht ist überdies zu entnehmen, dass der heutige Strafrahmen bei weitem nicht ausgeschöpft würde, was bedeute, dass der heutige Strafrahmen ausreichend sei. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass in der Praxis weit häufiger der nicht qualifizierte Tatbestand gemäss Art. 116 Abs. 1 AIG zur Anwendung kommt, da der organisierte Menschenschmuggel gestützt auf Artikel 116 Abs. 3 AIG kaum je nachweisbar ist. Die von Menschenschmuggel betroffenen Personen verweigern regelmässig Aussagen über ihre Schlepper, weshalb die Strafverfolgung im Bereich von grossen kriminellen Tätergruppierungen, die vor allem gewinnorientiert agieren, schwierig ist. Da der qualifizierte Tatbestand kaum je vorliegt oder beweisbar wäre, bedarf es u.E. eines höheren Strafrahmens im Grundtatbestand, um Menschenschmuggel wirksam, angemessen und abschreckend sanktionieren zu können und der Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28.11.2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt zu entsprechen.

Neben der Höhe des Strafmasses ist insbesondere die konsequente Verfolgung der Straftaten im Bereich Menschenschmuggel mit entsprechenden personellen Ressourcen und die Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Vollzugsbehörden in diesem Bereich unter Berücksichtigung der Komplexität der Fälle zielführend.

3. Finanzielle Unterstützung des Bundes für kantonale Ausreisezentren an der Grenze und rechtliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in Ausreisezentren

Der Kanton Solothurn begrüsst die vorgeschlagene finanzielle Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten kantonaler Ausreisezentren (Umsetzung Motion Abate). Auch die Ausgestaltung der Norm im AIG als "Kann-Bestimmung" erscheint sinnvoll. Es handelt sich um die Regelungs-

möglichkeit einer Ausnahmesituation, wie beispielsweise die erwähnte massive Zunahme der irregulären Migration an der Schweizer Südgrenze in den Jahren 2016 und 2017, in welcher die Unterstützung des Bundes angezeigt ist. Bei Abgeltung des Aufwandes der Grenzkantone durch den Bund ist zu erwarten, dass diese entsprechend konsequent vorgehen können, d.h. die illegale Migration schon im Grenzgebiet effizient bearbeiten und eine Weiterreise von illegal Anwesenden verhindern. Dies führt letztendlich zu einer Entlastung (finanziell und sicherheitspolitisch) aller Kantone.

Ebenfalls befürwortet wird die Schaffung der Rechtsgrundlage für die kurzfristige Festhaltung bei Personen ohne Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung, um deren Übergabe an die Behörden eines Nachbarstaates gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen sicherzustellen. Diese Zwangsmassnahme, im Gegensatz zur bisher anzuordnenden Ausschaffungshaft, vereinfacht und beschleunigt den Wegweisungsvollzug gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen. Es handelt sich um eine taugliche und nötige Ergänzung zur Möglichkeit der Ausschaffungshaft nach Art. 76 AIG.

4. Abschliessende Bemerkungen

Die geänderten Bestimmungen im AIG haben keine finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Kantone. Vielmehr wird durch die Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans und die vorgesehenen Finanzbeiträge an die Grenzkantone die Sicherheit gestärkt, was gesamtschweizerisch von Bedeutung ist.

Gerne hoffen wir auf Berücksichtigung unserer Überlegungen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Brigit Wyss
Frau Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber