

# ***Änderung der Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz (EAuV)***

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom 31. Oktober 2022, RRB Nr. 2022/1614

## **Zuständiges Departement**

Departement des Innern

## **Vorberatende Kommission(en)**

Justizkommission  
Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	3
1. Ausgangslage.....	5
1.1 Regelungsbedarf.....	5
1.2 Grundzüge der Vorlage.....	5
1.2.1 Gebührenaufteilung.....	5
1.2.2 Arbeitsmarktlicher Vorrang.....	7
1.2.3 Hausdurchsuchungen .....	7
1.2.4 Formelle Anpassungen .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	8
3. Auswirkungen.....	8
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen .....	8
3.2 Vollzugsmassnahmen .....	8
3.3 Folgen für die Gemeinden.....	8
3.4 Wirtschaftlichkeit.....	9
3.5 Nachhaltigkeit .....	9
4. Rechtliches .....	9
5. Antrag.....	9

## Beilagen

Beschlussesentwurf  
Synopsis

## **Kurzfassung**

Die Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 21. Juli 2011 (EAuV; BGS 512.153) ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Sie wurde letztmals per 30. August 2016 hauptsächlich hinsichtlich der Aufteilung des Gebührenertrags für Ausländerausweise ohne Erhebung der biometrischen Daten angepasst, wobei die betreffenden Änderungen am 1. Januar 2017 in Kraft getreten sind.

Hauptgegenstand der aktuellen Vorlage bildet eine Änderung der Aufteilung von Gebührenerträgen für Ausländerausweise zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Neu soll die Verteilung nicht mehr anhand eines fixen Verteilschlüssels, sondern basierend auf bestimmten Geschäftsfällen erfolgen.

Ferner sollen bei dieser Gelegenheit bestehende Regelungslücken geschlossen sowie Erfahrungen aus der Praxis angemessen Rechnung getragen werden. Weiter sollen mit der vorliegenden Änderung verschiedene Bestimmungen der EAuV in formeller Hinsicht an die Bundesgesetzgebung angepasst werden.

Die Anpassung des vorgenannten Verteilschlüssels wurde bereits mit dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG) und dem Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn (VGSo) abgesprochen. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der untergeordneten Natur der übrigen Änderungen wurde auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet.



Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über über die Änderungen der Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz.

## **1. Ausgangslage**

### 1.1 Regelungsbedarf

Die Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 21. Juli 2011 (EAuV; BGS 512.153) ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Sie wurde letztmals per 30. August 2016 angepasst, wobei die betreffenden Änderungen am 1. Januar 2017 in Kraft getreten sind. Es handelt sich bei der EAuV um ein vollzugstaugliches Regelwerk, welches sich grossmehrheitlich bewährt hat.

Hauptpunkt der aktuellen Vorlage bildet die Anpassung der gegenwärtigen Aufteilung der Gebührenerträge für Ausländerausweise zwischen den Gemeinden und dem Kanton. Am 19. Januar 2021 beschloss die PostFinance AG, die roten und orangen Einzahlungsscheine per 30. September 2022 abzuschaffen. Folglich werden die bisherigen Einzahlungsscheine per dato definitiv durch QR-Rechnungen abgelöst. Infolgedessen beschloss das Staatssekretariat für Migration (SEM), die aktuell bestehende Lösung für Ausdrucke direkt aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) per 30. September 2022 künftig nicht mehr zu unterstützen. Inskünftig werden nur noch die Rechnungsrohdaten aus dem ZEMIS an das kantonale Finanzbuchhaltungssystem übermittelt. Die Rechnungsstellung erfolgt sodann aus dem kantonalen Finanzbuchhaltungssystem. Aus diesem Anlass soll der Ausstellungsprozess von Ausländerausweisen effizienter und kundenfreundlicher gestaltet werden, was mitunter zur genannten Anpassung der Gebührenaufteilung zwischen Gemeinden und Kanton führt.

Zudem haben Erfahrungen aus der Praxis gezeigt, dass § 8 EAuV betreffend den arbeitsmarktrechtlichen Vorrang an die gelebte Vollzugspraxis anzupassen ist. Darüber hinaus besteht im Bereich der ausländerrechtlichen Anordnung der Durchsuchung von Wohnungen oder anderen Räumen eine kantonale Regelungslücke, welche geschlossen werden muss.

Aufgrund der per 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AIG; SR 142.20) und der in diesem Rahmen erfolgten Umbenennung des betreffenden Erlasses von «Ausländergesetz (AuG)» in «Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)» sind schliesslich bei diversen Bestimmungen der EAuV formelle Anpassungen – insbesondere hinsichtlich des Erlasstitels – notwendig.

### 1.2 Grundzüge der Vorlage

#### 1.2.1 Gebührenaufteilung

Gemäss Art. 71f der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) hat die gesuchstellende Person bei der Erstaussstellung des Ausländerausweises mit oder ohne Datenchip persönlich bei der ausstellenden Behörde vorzusprechen. Bei der Erneuerung des Ausländerausweises kann die ausstellende Behörde ebenfalls eine persönliche Vorsprache der gesuchstellenden Person verlangen. Die Kantone können allerdings vorsehen, dass die Gesuche um Ausstellung eines Ausländerausweises bei den Gemeinden gestellt werden. Diesfalls hat die gesuchstellende Person bei der Gemeinde persönlich vorzusprechen. Im Kanton Solothurn ist das Migrationsamt die ausstellende Behörde, jedoch nehmen die

Gemeinden Anträge für die Ausstellung und Erneuerung von Ausländerausweisen mit oder ohne Datenchip entgegen.

Bei Erlass der EAuV per 1. Januar 2012 war in § 13 lediglich der Verweis auf die Verordnung über die Gebühren zum Ausländer- und Integrationsgesetz vom 24. Oktober 2007 (Gebührenverordnung AIG, GebV-AIG; SR 142.209) und den Gebührentarif vom 24. Oktober 1979 (GT; BGS 615.11) vorgesehen.

Die Aufteilung der Gebührenerträge für Ausländerausweise ohne Erhebung der biometrischen Daten wurde anlässlich der Teilrevision der EAuV im Jahr 2016 statuiert. Der per 1. Januar 2017 in Kraft getretene § 13<sup>bis</sup> EAuV sieht vor, dass der Gebührenertrag für Ausländerausweise ohne Erhebung der biometrischen Daten zwischen den Gemeinden und dem Kanton im Verhältnis 1/3 zu 2/3 aufgeteilt wird (Abs. 1). Absatz 2 hält fest, dass die Gemeinden die Gebühren für Ausländerausweise ohne Erhebung der biometrischen Daten beziehen. Absatz 3 bestimmt, dass der Kanton monatlich mit den Gemeinden abrechnet. Die Gebühreneinnahmen bei Ausländerausweisen mit Erhebung der biometrischen Daten fallen hingegen vollständig dem Kanton zu.

Ab dem 1. Oktober 2022 werden Zahlungen nur noch mittels QR-Rechnung möglich sein. Rote und orange Einzahlungsscheine (ES/ESR) können nicht mehr verarbeitet werden. Aufgrund dieser unausweichlichen Änderung wurde sodann seitens des SEM beschlossen, per 30. September 2022 die aktuell bestehende Lösung für Ausdrücke direkt aus dem ZEMIS nicht mehr zu unterstützen. Daher wurde die Rechnungsüberführung aus dem ZEMIS in das kantonale Finanzbuchhaltungssystem durch Errichten einer Schnittstelle zwischen ZEMIS zum Softwareprodukt SAP (Systemanalyse Programmentwicklung) vom Amt für Finanzen erstellt. Diese Änderung wurde zum Anlass genommen, den gesamten Ausstellungsprozess von Ausländerausweisen effizienter und kundenfreundlicher zu gestalten. So wird es inskünftig nicht mehr notwendig sein, dass die gesuchstellende Person für die Abholung ihres neuen Ausländerausweises ein zweites Mal bei der Gemeinde vorstellig werden muss. Dadurch fällt der betreffende administrative Aufwand der Gemeinden weg, namentlich die Aufforderung zur Abholung, die Aufbewahrung des Ausweises bis zur Abholung, die allfällige Mahnung bei verspäteter bzw. unterlassener Abholung sowie die Zustellung der Ausländerausweise an das Migrationsamt nach verpasster Abholungsfrist. Schliesslich wird auch das durch die Gemeinden zu betreibende Gebühren-Inkasso entsprechend reduziert. Gleichzeitig entsteht dem Kanton durch den direkten Versand der Ausweise sowie des ihm neu obliegenden Gebühren-Inkassos ein gewisser Mehraufwand im Bereich der Portokosten.

Die Gebühren werden neu nicht mehr nach einem fixen Verteilschlüssel zwischen den Gemeinden und dem Kanton aufgeteilt, sondern aufgrund von klar definierten Geschäftsfällen. Die Gebühren für EU-/EFTA- und Drittstaatsangehörige für Adressmutationen innerhalb der Gemeinde sowie für Gemeindewechsel innerhalb des Kantons und für Kantonswechsel (Zuzug in den Kanton Solothurn) von EU-/EFTA-Staatsangehörigen werden neu durch die Gemeinden direkt bei den gesuchstellenden Personen erhoben und stehen in vollem Umfang den entsprechenden Gemeinden zu. Bei den vorgenannten Geschäftsfällen ist ein Vorinkasso durch die Gemeinden problemlos möglich, zumal sich die Gebühren unmittelbar aus der GebV-AIG ergeben und keine migrationsrechtliche Prüfung bzw. Nachbearbeitung erforderlich ist. Die nachgelagerte Verarbeitung der Informationen der Geschäftsfälle löst beim Migrationsamt keinen zusätzlichen Aufwand und folglich auch keine zusätzlichen Kosten aus. Entsprechend sind aufgrund der neuen Gebührenaufteilung keine Verrechnungen zwischen den Gemeinden und dem Kanton mehr notwendig. Alle Gebühren aus den übrigen Geschäftsfällen stehen in vollem Umfang dem Kanton zu und werden von diesem direkt bei den gesuchstellenden Personen eingefordert.

Durch den Wegfall des fixen Verteilschlüssels drängt sich eine entsprechende Änderung von § 13<sup>bis</sup> EAuV auf.

### 1.2.2 Arbeitsmarktlicher Vorrang

Gegenwärtig sieht § 8 Abs. 1 EAuV vor, dass das Migrationsamt bei Gesuchen, die dem Vorrang inländischer Arbeitskräfte unterliegen, stets eine Stellungnahme der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) einholt. Die Praxis hat gezeigt, dass dies nicht bei sämtlichen Berufen erforderlich ist. Das Migrationsamt holt gegenwärtig nur bei bestimmten Berufsgruppen direkt bei den betroffenen Arbeitgebenden eine Bestätigung des RAV ein. Dies liegt darin begründet, dass das Fehlen einer geeigneten inländischen Arbeitnehmerin oder eines Arbeitnehmers oder einer bzw. eines Angehörigen eines Staates, mit dem ein Freizügigkeitsabkommen abgeschlossen wurde, auch ohne RAV-Stellungnahme resp. RAV-Ausschreibung möglich ist (vgl. Art. 21 Abs. 1 AIG). § 8 Abs. 1 EAuV ist daher neu als «Kann-Bestimmung» zu formulieren. Dem Migrationsamt soll dadurch die Möglichkeit gegeben werden, nur bei fallspezifischer Notwendigkeit auf eine Stellungnahme des RAV zurückzugreifen.

### 1.2.3 Hausdurchsuchungen

Gemäss Art. 70 Abs. 2 AIG kann die richterliche Behörde, sofern ein erstinstanzlicher Entscheid ergangen ist, die Durchsuchung einer Wohnung oder anderer Räume anordnen, wenn der Verdacht besteht, dass sich eine weg- oder auszuweisende Person darin verborgen hält, oder dass für das Verfahren und den Vollzug benötigte Reise- und Identitätspapiere darin versteckt werden. Gestützt auf § 9 Abs. 1 EAuV kann das Departement des Innern bzw. dessen Migrationsamt zwar Durchsuchungen anordnen. Davon sind jedoch einzig Personendurchsuchungen i.S.v. Art. 70 Abs. 1 AIG erfasst. Die Kompetenz zur Anordnung von Durchsuchungen von Räumlichkeiten gemäss Art. 70 Abs. 2 AIG wird in der EAuV somit nicht erwähnt. Ferner handelt es sich beim Departement des Innern auch nicht um eine richterliche Behörde im Sinne von Art. 70 Abs. 2 AIG. Eine zuständige richterliche Behörde wird darüber hinaus weder im Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (GO; BGS 125.12) noch im Einführungsgesetz zur Schweizerischen Strafprozessordnung und zur Schweizerischen Jugendstrafprozessordnung vom 10. März 2010 (EG StPO; BGS 321.3) oder der Haftrichterverordnung vom 2. Februar 2005 (BGS 125.81) bezeichnet. Die EAuV weist diesbezüglich somit eine Regelungslücke auf. Aktuell können Hausdurchsuchungen vom Migrationsamt nur im Rahmen eines Strafverfahrens bei der Staatsanwaltschaft beantragt werden, welche anschliessend eine Hausdurchsuchung gemäss Art. 244 der Schweizerischen Strafprozessordnung (Strafprozessordnung, StPO; SR 312.0) durchführt. Dies ist gestützt auf die strafprozessualen Vorgaben jedoch nur zulässig, wenn der Verdacht besteht, dass sich eine weg- oder auszuweisende Person in der Wohnung versteckt hält. Die Ausstellung eines Durchsuchungsbefehls einzig zwecks Ausweisbeschaffung ist der Staatsanwaltschaft gestützt auf Art. 244 StPO indes nicht möglich.

Ein Blick auf die Regelungen der übrigen Kantone zeigt auf, dass die Zuständigkeiten gemäss Art. 70 Abs. 2 AIG jeweils explizit in den kantonalen Einführungserslassen zum AIG festgehalten werden. In den Kantonen Freiburg und Bern wird die Entscheidkompetenz jeweils dem Zwangsmassnahmengericht zugewiesen. Dasselbe gilt für die Kantone Thurgau und Graubünden. Im Kanton Schwyz obliegt diese Aufgabe der Staatsanwaltschaft.

Weil das Haftgericht für die Anordnung der übrigen Zwangsmassnahmen im Bereich des Ausländerrechts zuständig ist, erweist es sich als sinnvoll, auch die Kompetenz zur Anordnung von Durchsuchungen von Räumlichkeiten nach Art. 70 Abs. 2 AIG neu dem Haftgericht zuzuweisen. § 9 EAuV wird demnach mit einem neuen Absatz 3 ergänzt, wonach die Haftrichterin oder der Haftrichter Anordnungen nach Art. 70 Abs. 2 AIG trifft.

In den letzten Jahren war die Anordnung einer Hausdurchsuchung nur in einigen wenigen Einzelfällen notwendig. Aufgrund der Seltenheit entsprechender Anordnungen führt die Kompetenzverschiebung nur zu einem marginalen Mehr- bzw. Minderaufwand bei den vorgenannten Stellen.

#### 1.2.4 Formelle Anpassungen

Aufgrund der Änderung des Gesetzstitels «Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG)» drängen sich schliesslich verschiedene formelle Anpassungen sowohl im Titel als auch im Verordnungstext der EAuV auf. Der Titel soll neu «Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration und zum Asylgesetz (EV AIG und AsylG)» lauten. Bei dieser Gelegenheit werden zudem vereinzelt gesetzestechnische Anpassungen ohne inhaltliche Auswirkungen vorgenommen.

## 2. Verhältnis zur Planung

Die Änderung der EAuV ist im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2023-2026 enthalten.

## 3. Auswirkungen

### 3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Diese Vorlage führt zu keinen personellen Konsequenzen. Aufgrund der Prozessanpassung im Bereich der Ausstellung von Ausländerausweisen und damit einhergehend der Gebührenteilung im Ausländerbereich wird der Kanton entsprechende Mehreinnahmen erzielen. Basierend auf Berechnungen zu den an die Gemeinden zugeteilten Geschäftsfällen gegenüber den effektiv ausbezahlten Beträgen an die Gemeinden über die vergangenen fünf Jahre, kann mit einem jährlichen Mehrertrag für den Kanton von durchschnittlich CHF 123'000.00 gerechnet werden. Demgegenüber steht jedoch ein höherer Aufwand in Form höherer Portokosten von jährlich durchschnittlich CHF 23'000.00 infolge des direkten Versands der neuen Ausweise an die gesuchstellenden Personen sowie der zusätzlichen Aufgaben im Bereich des Gebühren-Inkassos. Dementsprechend werden die Einnahmen im Geschäftsbereich «Migration» lediglich marginal steigen. Die Kosten für die Entwicklung der neuen Schnittstelle ZEMIS zu SAP gehen im vollen Umfang zu Lasten des Kantons, wobei die Programmierung durch das Amt für Finanzen selber ausgeführt wurde und folglich keine externen Leistungen beansprucht werden mussten.

### 3.2 Vollzugsmassnahmen

Es sind keine zusätzlichen Vollzugsmassnahmen erforderlich.

### 3.3 Folgen für die Gemeinden

Aufgrund der Neugestaltung des Prozesses betreffend die Ausstellung von Ausländerausweisen ergeben sich verschiedene Änderungen in Bezug auf die Aufgaben der Gemeinden. Die Gemeinden werden in den ihnen zugewiesenen Fällen neu die festgelegten Gebühren direkt von der gesuchstellenden Person mittels Vorinkassos einfordern. Durch die künftige Zusendung der neu erstellten Ausländerausweise direkt an die gesuchstellenden Personen entfällt jeweils der zweite Besuch für die Abholung der Ausländerausweise bei den Gemeinden. Somit entfallen die bisherigen Aufgaben der Gemeinden, wie die vorgängige Aufforderung zur Abholung der Ausweise, deren Aufbewahrung bis zur Abholung, die allfällige Mahnung betreffend Abholung sowie die Zusendung der Ausländerausweise an das Migrationsamt nach verpasster Abholungsfrist. Da die direkte Zusendung der neuen Ausländerausweise alle Geschäftsfälle mit ausweisrelevanten Mutationen betrifft, d.h. all jene Geschäftsfälle, deren Gebühren vollumfänglich dem Kanton zustehen, fällt ein grosser administrativer Aufwand seitens der Gemeinden weg. Durch den zusätzlichen Wegfall der nachträglichen Ausgleichszahlung zwischen den Gemeinden und dem Kanton gemäss derzeitigem Verteilschlüssel ergibt sich ein Minderaufwand. So haben die Gemeinden namentlich keine Anforderung von Gutschriften beim Kanton mehr zu stellen und keine

(Monats-)Rechnungen mehr zu kontrollieren. Dadurch werden wiederum die zu erwartenden Mindereinnahmen stark relativiert. Sowohl der VSEG als auch der VGSo wurden transparent mit sämtlichen relevanten Informationen versorgt und stimmten dem künftigen Vorgehen vorbehaltlos zu.

Alle übrigen Änderungen des vorliegenden Geschäfts haben keine Auswirkungen auf die Gemeinden.

### 3.4 Wirtschaftlichkeit

Im Zusammenhang mit der Änderung der Rechnungsstellung und dem Verteilschlüssel der Gebühren wird der Ausstellungsprozess von Ausländerausweisen inskünftig effizienter und kundenfreundlicher. Aufgrund der direkten Zustellung der neuen Ausländerausweise an die gesuchstellende Person erübrigt sich der zweite Gang zur Gemeinde. Entsprechend entfällt bei der Gemeinde wesentlicher administrativer Aufwand, was zu einer effizienteren Arbeitsweise führt.

### 3.5 Nachhaltigkeit

Vorlagen an den Kantonsrat sind hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit in den Bereichen Wirtschaft (ökonomisch), Gesellschaft (sozial) und Umwelt (ökologisch) zu beurteilen (RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009). Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn das Geschäft erhebliche ökologische, ökonomische oder soziale Auswirkungen allgemein, auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton hat oder auf nachfolgende Geschäfte erheblichen Einfluss ausüben könnte.

Das vorliegende Geschäft hat keine erheblichen ökologischen, ökonomischen oder sozialen Auswirkungen.

## 4. Rechtliches

Gemäss Art. 71 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 1. Januar 1986 (KV; BGS 111.1) ist der Kantonsrat für den Erlass von Einführungsvorschriften zu Bundesgesetzen in Form der Verordnung zuständig. Die entsprechende Anpassung der EAuV unterliegt dem fakultativen Referendum.

## 5. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli  
Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler KRB**

Departement des Innern

Migrationsamt

Amt für Gemeinden

Haftgericht

Verband Solothurner Einwohnergemeinden

Verband des Gemeindepersonals des Kantons Solothurn

Kantonale Finanzkontrolle

Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)

Staatsanwaltschaft

Amtsblatt (Referendum)

GS/BGS (1)

Parlamentdienste