

## **Regierungsrat**

Rathaus  
Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
so.ch

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

**per E-Mail an:**

helena.schaer@sem.admin.ch  
gael.buchs@sem.admin.ch  
michelle.truffer@sem.admin.ch  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

12. November 2024

### **Vernehmlassung zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt (Weiterentwicklungen des Schengen-/Dublin-Besitzstands)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt Stellung zu nehmen.

Einleitend wollen wir unsere Unterstützung für das angestrebte Ziel festhalten, das Migrations- und Asylsystem im Schengen/Dublin-Raum gerechter, effizienter und krisenresistenter auszugestalten. Wir begrüssen insbesondere die Bemühungen der EU, die irreguläre Migration nach und innerhalb Europas zu reduzieren. Der Vorschlag zur innerstaatlichen Umsetzung scheint uns jedoch in verschiedenen Bereichen noch nicht vollständig ausgereift, weshalb wir nachfolgend in gewissen Bereichen der Vorlage Präzisierungen und Anpassungen anregen.

#### Verordnung (EU) 2024/1351 (AMMR-Verordnung) und Verordnung (EU) 2024/1359 (Krisenverordnung)

Die verkürzte Haftdauer gemäss Art. 44 und 45 AMMR wird in Art. 76a Abs. 3 AIG umgesetzt, wonach die Dublin-Vorbereitungshaft neu maximal vier Wochen dauert (lit. a) und die Dublin-Ausschaffungshaft von sechs auf fünf Wochen gekürzt wird (lit. c). Die verkürzte Dauer der Dublin-Vorbereitungshaft betrifft die kantonalen Migrationsbehörden nur indirekt. Diese wird meistens im Zusammenhang mit sogenannten Dublin Kategorie III Fällen angeordnet und in eine Dublin-Ausschaffungshaft umgewandelt, sobald der Nichteintretensentscheid des Staatssekretariates für Migration (SEM) vorliegt. Durch die verkürzte Dauer wird indes der Zeitdruck auf das SEM erhöht. Von diesem muss sichergestellt werden, dass die Wegweisungsverfügungen nach Zustimmung des entsprechenden Staates unverzüglich und selbstredend innert der verkürzten Frist erlassen werden.

Die Verkürzung der Dublin-Ausschaffungshaft betrifft dagegen die Migrationsbehörden direkt und wird für alle Akteure den Zeitdruck massiv erhöhen. Insbesondere bei Personen, welche nicht mit den Behörden kooperieren und allenfalls eine erste Rückführung aufgrund deren Verhaltens bereits einmal abgebrochen werden musste, stellt die kürzere Frist eine grosse Herausforderung dar. Dadurch wird inskünftig die Wahrscheinlichkeit, innerhalb der kürzeren Frist rechtzeitig ein erneuter Versuch eines Wegweisungs vollzugs mit einem höheren

Vollzugslevel durchzuführen, geringer. Dies dürfte die vermehrte Übernahme von Dublin-Fällen ins nationale Asylverfahren zur Folge haben.

Zumal die Verkürzung dieser Fristen als Entwicklung des Dublin-Besitzstands für die Schweiz zwingend ist, erscheint es uns im Gegenzug umso wichtiger, die neuen Möglichkeiten im Bereich der Dublin-Haft, welche den Ermessenspielraum für die zuständigen Behörden vergrössern, konsequent auszuschöpfen. In diesem Zusammenhang regen wir an, dass der neue Haftgrund der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Praxis möglichst grosszügig ausgelegt wird. In der nationalen Gesetzgebung soll dieser so verankert werden, dass der Haftgrund insbesondere auch bei Personen, welche das Rechtssystem und die Gesellschaft mit ihrer wiederkehrenden Kleinkriminalität vor grosse Herausforderungen stellen, zur Anwendung kommen kann. Speziell gilt es darauf hinzuweisen, dass in den neuen Rechtsgrundlagen für die Dublin-Haft nicht mehr eine «erhebliche Untertauchungsgefahr», sondern nur noch eine «Fluchtgefahr» vorausgesetzt wird. Hier fordern wir eine dahingehende Anpassung in der nationalen Gesetzgebung, damit der Ermessenspielraum der zuständigen Behörden angemessen erhöht wird. Nur so können die stetig komplexer werdenden Aufgaben mit höheren Anforderungen im Bereich des Wegweisungsvollzugs weiterhin zeitnah und effizient wahrgenommen werden.

Die Vorlage sieht weiter vor, dass sich die Schweiz freiwillig am Solidaritätsmechanismus beteiligt. Sollte sich die Schweiz für eine freiwillige Übernahme dieses Instruments entscheiden, ist es wichtig, dass die Kantone in den Entscheidungsprozess im Sinne eines Mitspracherechts miteinbezogen werden.

#### Verordnung (EU) 2024/1349 (Rückkehrgrenzverfahrensverordnung)

Bei erfolgreicher Umsetzung dieser Massnahme ist davon auszugehen, dass die irreguläre Migration abnimmt. Folglich dürften auch die Belastungen in den Kantonen sinken, weshalb die Massnahme zu begrüssen ist.

#### Verordnung (EU) 2024/1358 (Eurodac-Verordnung)

Die zahlreichen Änderungen ermöglichen Kontrollen, die zur Erreichung des angestrebten Zwecks der beiden Pakte einen sinnvollen Beitrag leisten können. Der dafür zu leistende, erhebliche Mehraufwand soll vorwiegend von den Polizeibehörden zu erbringen sein. Es ist die Polizei Kanton Solothurn, welche die Grenzkontrollen an der Schengen-Aussengrenze am Flughafen Grenchen und die Personenkontrollen auf dem Kantonsgebiet durchführt. Das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) führt einzig vereinzelt Kontrollen in Grenznähe durch. Die Erfassung, Abfrage und Bearbeitung der Daten in EURODAC führen zu persönlich und sachlich erheblich umfassenderen Kontrollen (insb. Überprüfung aller sich illegal in der Schweiz aufhaltender Personen, Erhöhung des Mindestalters für die Registrierung von bisher sechs Jahren auf neu 14 Jahre, ausgeweitete Datenerfassung und Einführung zusätzlicher Kategorien). Überdies ist die Datenerfassung «unverzüglich» vorzunehmen (Art. 109I VE-AIG). Als letztes Mittel kann die Abnahme der biometrischen Daten mit angemessenem Zwang durchgesetzt werden. Verweigert eine minderjährige Person die Abgabe ihrer biometrischen Daten und bestehen berechtigte Gründe für die Annahme, dass ein Risiko für die Sicherheit oder den Schutz des Kindes besteht, ist die minderjährige Person an die zuständige KESB zu verweisen. All diese Änderungen führen dazu, dass die Kontrollen insgesamt und in vielerlei Hinsicht komplexer und anspruchsvoller werden und der polizeiliche Aufwand pro Kontrolle in erheblichem Mass zunehmen wird. Die Polizeipatrouillen vor Ort werden über einen längeren Zeitraum als bislang gebunden sein und aufgrund der erwähnten zeitlichen Verpflichtung dürfte es zu Reibungen mit den bewährten Dispositionsgrundsätzen kommen, die eine Priorisierung nach Gefahrenlage vorsehen. Erreicht die umfassendere Erfassung in EURODAC ihr Ziel, wird es zu einer Zunahme an Hits und entsprechenden Folgemaassnahmen kommen, welche direkt oder im Rahmen der Vollzugsunterstützung indirekt von der Polizei durchzuführen sind. Die zahlreichen neuen Aufgaben beanspruchen die Ressourcen der Polizei und anderer kantonaler Behörden (Personal, Transportfahrzeuge, Aufenthalts- und Haftplätze, Aus- und Weiterbildung).

Soweit vorgesehen ist, dass die durch das BAZG betroffenen unbegleiteten Minderjährigen konsequent den kantonalen Behörden übergeben werden, um für die Erfassung der biometrischen Daten eine Vertrauensperson zu bestimmen, stellt dies unseres Erachtens ein unnötiger Zwischenschritt dar. Analog dem heute bestehenden Verfahren bei Wegweisungsverfügungen kann das BAZG die kantonale Behörde kontaktieren, welche die Vertrauensperson sodann beizieht. Die Erfassung der biometrischen Daten sollte jedoch durch das BAZG sichergestellt werden können.

Unter Berücksichtigung des auf die kantonalen Polizeibehörden zukommenden Mehraufwandes machen wir beliebt, die Aufgabenzuweisung auf Stufe KKJPD vertieft zu diskutieren. Soweit ersichtlich, schreibt die EU-Verordnung den Mitgliedstaaten nicht vor, dass die Überprüfung durch die Kantonspolizeien erfolgen muss. Der Schweiz stünden demzufolge andere Lösungen zur Verfügung, bspw. die Übernahme dieser Aufgabe durch den Bund.

Vorbehaltlos begrüßen wir Art. 5 der Eurodac-Verordnung, der auch Behörden den Zugriff auf EURODAC erlaubt, die ausschliesslich für nachrichtendienstliche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit zuständig sind.

#### Verordnung (EU) 2024/1351 (Überprüfungsverordnung)

Mit diesen AIG-Änderungen wird das zwingend durchzuführende Überprüfungsverfahren an der Schengen-Aussengrenze eingeführt (Art. 9b VE-AIG). Auch diese Änderung führt direkt zu einem Mehraufwand für die Polizei Kanton Solothurn, welche am Flughafen Grenchen für die gesetzeskonforme Durchführung der ausländerrechtlichen Grenzkontrollen verantwortlich ist. Der Flughafen Grenchen gehört gemäss Bund zur Kategorie C und kann dementsprechend uneingeschränkt aus Ländern ausserhalb des Schengen-Raums angefliegen werden.

Ausländerinnen und Ausländer, die in Verbindung mit einem unerlaubten Überschreiten der Schengen-Aussengrenze aufgegriffen werden, müssen unverzüglich, höchstens aber innerhalb von sieben Tagen, von der Polizei einer Überprüfung an der Schengen-Aussengrenze im Sinne der Artikel 5 und 8 der Überprüfungsverordnung unterzogen werden. Die Überprüfung findet im Allgemeinen am Flughafen oder in dessen Nähe statt. Zweck ist es, u.a. durch Abgleich mit den einschlägigen Datenbanken die Identität irregulär ankommender Personen festzustellen (Sicherheitscheck), sie zu registrieren und dem richtigen Verfahren (Rückführung, Asylverfahren oder Übernahme durch einen anderen Schengen-Staat gestützt auf den Solidaritätsmechanismus) zuzuweisen. Das Überprüfungsverfahren ist von der Polizei auch (innerhalb von drei Tagen) durchzuführen, wenn sie Drittstaatsangehörige auf Kantonsgebiet aufgreift, die sich illegal in der Schweiz aufhalten und sich einer Überprüfung bisher entzogen haben. Sollte ein Asylgesuch eingereicht werden, ist die betroffene Person von der Polizei unverzüglich zum BAZ zu begleiten, wo die Überprüfung durchgeführt wird. Bisher musste die Polizei die asylsuchende Person lediglich an das BAZ verweisen.

Die Umsetzung dieser Screening-Regulation bedingt eine reibungslose Zusammenarbeit zahlreicher Akteure unterschiedlicher Staatsebenen. Entsprechend ist es unseres Erachtens unabdingbar, dass diese Abläufe gut durchdacht und durch Musterprozesse begleitet werden, bei deren Erarbeitung alle betroffenen Behörden miteinbezogen werden. Administrative Leerläufe und Umwege sollten dabei so weit wie möglich vermieden werden. Die Konsequenzen der Übernahme bzw. Umsetzung der Überprüfungsverordnung auf die personellen Ressourcen der kantonalen Behörden sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Klar ist jedoch, dass im Vergleich zur jetzigen Situation Mehraufwendungen für die kantonalen Behörden entstehen werden. Auf S. 214 der Erläuterungen wird auf die finanziellen Auswirkungen für die Kantone hingewiesen.

In diesem Zusammenhang möchten wir anregen, das Verfahren an der Grenze anders auszugestalten: Betroffene Migrantinnen und Migranten, die noch nicht überprüft wurden, sollten nicht den kantonalen Behörden übergeben werden, dies würde zu unnötigen Leerläufen und einer weiteren Mehrbelastung der Kantone führen. Es wäre unseres Erachtens effizienter, dem BAZG die erforderlichen Kompetenzen zu übertragen. Dadurch wäre sichergestellt, dass die Überprüfungen direkt erfolgen und die Rückkehrverfahren gemäss der Rückführungsrichtlinie zeitnah eingeleitet werden.

Wie einleitend erwähnt, unterstützen wir das angestrebte Ziel im Kontext der Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zum EU-Migrations- und Asylpakt, müssen aber für die damit

einhergehenden zusätzlichen Aufgaben zwingend zusätzliche Ressourcen innerhalb des Kantons schaffen bzw. erhalten.

Gerade die bestehenden Personalressourcen der Polizei Kanton Solothurn sind bereits heute für die Erfüllung der eigentlichen Polizeiaufgaben nach KapoG (Gefahrenabwehr, Straftatenverhütung und -aufklärung) knapp ausreichend bemessen. Die neu vorgesehen Aufgaben (aufwändige, gestützt auf das AIG vorzunehmende Personenkontrollen sowie Überprüfungsverfahren) kann die Polizei nicht ohne entsprechende Zusatzmittel zuverlässig leisten, es sei denn, man sei bereit, quantitative und qualitative Abstriche bei den eigentlichen Polizeiaufgaben in Kauf zu nehmen.

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, diese in die weiteren Arbeiten einfließen zu lassen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Sig.  
Peter Hodel  
Landammann

Sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber