

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

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

18. März 2024

Übernahme und Umsetzung der Verordnung (EU) 2023/2667 zur Änderung mehrerer Rechtsakte der EU aufgrund der Digitalisierung des Visumverfahrens (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration vom 16. Dezember 2005 (Ausländer- und Integrationsgesetz/AIG; SR 142.20) zur Umsetzung mehrerer Rechtsakte der EU im Schweizer Recht (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes) Stellung nehmen zu können.

Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union soll im Bereich Visumverfahren und Grenzkontrollen vertieft werden und die Änderungen zielen darauf ab, die Verfahren für die Einreichung von digitalen Visumanträgen zu standardisieren, die Sicherheit durch die Verwendung biometrischer Daten und die Überprüfung der Echtheit von Reisedokumenten zu erhöhen sowie die Datenverarbeitung im Einklang mit den EU-Normen zu gestalten. Diese Prozesse müssen bis zur geplanten Inbetriebnahme der EU-Plattform im Jahr 2026 bzw. der Anbindung der Schweiz im Jahr 2028 abgeschlossen sein.

Grundsätzliches

Der Kanton Solothurn begrüsst die Einführung einer EU-Visumantragsplattform zur elektronischen Einreichung von Visagesuchen. Probleme und Unklarheiten könnten sich jedoch aus der praktischen Umsetzung dieser Neuerungen ergeben, insbesondere in den Bereichen Datenschutz, Effizienz der Verfahren und Klärung von Zuständigkeiten. Die Arbeit der Migrationsbehörden wird sich voraussichtlich in Richtung verstärkter Digitalisierung und internationaler Zusammenarbeit entwickeln, mit möglichen Herausforderungen in der Anpassung an neue Technologien und der Koordination mit externen Partnern.

Technische und operative Herausforderungen

Die Anbindung an die EU-Visumantragsplattform und die Implementierung digitaler Visa erfordern umfangreiche technologische Anpassungen im nationalen Visumsystem der Schweiz. Aus Sicht des Kantons wäre es wünschenswert, wenn Datenübermittlungen analog bestehender Möglichkeiten realisiert werden (z.B. sedex). Der Bericht verortet die Gesamtkosten für die Anpassung und Anbindung beim Staatssekretariat für Migration (SEM). Es könnten aber ebenfalls Kosten für die Migrationsämter entstehen, insbesondere für die Realisierung von Schnittstellen für eine medienbruchfreie Prozessverarbeitung. Es wäre nützlich, dass

Visumanträge, welche mit diesen Plattformen verbunden sind, automatisch in die Systeme der Kantone eingelesen werden (z.B. im Kanton Solothurn im System ARTS). Des Weiteren wäre zwingend, dass das EES (Entry Exit System) mit der EU-Plattform gekoppelt wird bzw. bräuchte es auch hier eine Schnittstelle, damit die Anzahl benutzter Tage der ausgestellten Visa direkt ersichtlich ist. Angesichts der Sensibilität der verarbeiteten Daten (einschliesslich biometrischer Informationen) muss die Inbetriebnahme der EU-Plattform sowie ihre Kopplung an andere Systeme zwingend ein hohes Datenschutzniveau gewährleisten und das Schweizer Datenschutzgesetz sowie die EU-Datenschutzverordnung einhalten. Ausserdem ist der Schutz vor unbefugtem Zugriff, Datenlecks und Missbrauch essenziell.

Die Anbindung an die EU-Plattform und die darauffolgenden Abfragen sollten von den berechtigten Behörden mit möglichst geringem Mehraufwand vorgenommen werden können. Die Erfahrung bei der Einführung der digitalen Plattform eMap zeigt, dass im Vorfeld jeweils von einer benutzerfreundlichen Plattform ausgegangen wird. Ist das System betriebsbereit, lässt sich aber feststellen, dass die anfängliche Benutzerfreundlichkeit durch zusätzliche Schritte und operative Barrieren gebremst wird. Es wäre wünschenswert, die Fachbereiche der Kantone in die Entwicklung des Interfaces einzubeziehen und den beteiligten Businessanalytistinnen und -analysten sehr früh einen Einblick in die verschiedenen operativen Arbeiten zu gewähren, um die EU-Plattform so benutzerfreundlich wie möglich zu gestalten.

Bei der Lektüre des Berichtes stellen sich ausserdem verschiedene Fragen, wie die Verlagerung des Visumverfahrens auf digitaler Ebene operativ umgesetzt wird. Diese Fragen werden noch der Klärung in der Praxis bedürfen, zum Beispiel wie elektronische Unterschriften gestaltet werden (insbesondere bei einer Übernahme eines elektronischen Verpflichtungserklärungsverfahrens [VEK]), ob Rückreisevisa ebenfalls online ausgestellt werden können, welche konkreten Ausnahmen der Bundesrat für das Einreichen eines digitalen Visums vorsieht und auch, weshalb Familienangehörige von EU/EFTA-Bürgerinnen und -bürgern von der online-Pflicht befreit sind oder wie digitale Visa bei Kontrollen im öffentlichen Verkehr überprüft werden. Auch stellt sich die Frage einer zeitsparenden Lösung im Rahmen der Klärung der Zuständigkeiten der jeweiligen Staaten. Sollte die automatisierte Vorprüfung einem Staat einen Antrag zugewiesen haben, dieser sich aber nicht als zuständig erachtet, birgt das System die Gefahr, dass eine endlose Schleife entsteht und die Staaten sich den Antrag hin und her schieben, ohne dass die Plattform eine Zuständigkeit endgültig zuweisen kann. Sollte zum Beispiel ein Visumantrag für Belgien gestellt werden, Belgien seine Zuständigkeit jedoch ablehnt, weil die Reise nach zwei Wochen in Belgien ebenfalls zwei Wochen in der Schweiz dauern soll, müsste die EU-Plattform nach einer Ablehnung eines Staates anhand von Zuständigkeitskriterien (Aufenthaltsdauer, Hauptziel etc.) endgültig entscheiden können. Voraussichtlich werden lediglich Schengen-Staaten digitale Visa einsehen können. Hierzu wäre eine Klärung notwendig, wie Drittstaaten die erlaubte Einreise an den Grenzen zum Schengen-Raum kontrollieren können. Offen bleibt auch die Frage eines Notfallkonzepts, sollte die EU-Plattform ausfallen.

Kommunikation und Schulung der beteiligten Akteurinnen und Akteure

Der erläuternde Bericht lässt ausser Acht, dass die Einführung neuer Verfahren und Technologien im Visumverfahren eine umfassende Information und Schulung der beteiligten Akteurinnen und Akteure verlangt, insbesondere der Mitarbeitenden der Migrationsämter und Konsulate. Dies erfordert eine sorgfältige Planung, ausreichende Ressourcen und eine effektive Koordination sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene, um eine reibungslose Implementierung der digitalisierten Visumverfahren zu gewährleisten.

Rechtliche Anpassungen und Koordination mit EU-Vorgaben (Änderungen des AIG):

Art. 73a und Art. 76 Abs. 1 Bst. b Ziff. 6 AIG

Diesbezüglich verweisen wir vollumfänglich auf die Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten (KKPKS) vom 2. Februar 2024, die von uns unterstützt wird.

Art. 109a^{bis} AIG

Die Nutzung der EU-Plattform für Visa für einen längerfristigen Aufenthalt wird vom EU- oder Schengen-Recht ausgeschlossen. Artikel 18 des Schengener Durchführungsübereinkommens (SDÜ) sieht im Fall von digitalen Visa für einen längerfristigen Aufenthalt eine Mitteilung durch die Schengen-Staaten über andere elektronische Mittel vor (vgl. Ziff. 2.2 des erläuternden Berichts). Die Schweiz beabsichtigt, digitale Visa für einen längerfristigen Aufenthalt auszustellen. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb nicht auch die EU-Plattform für die Antragstellung von längerfristigen Visa künftig nutzbar sein soll. Es könnten beispielsweise zwei Benutzerzweige errichtet werden. Eine Beschränkung von Art. 109a^{bis} (neu) auf lediglich Visa für den kurzfristigen Aufenthalt würde diese Möglichkeit einschränken, weshalb wir die Streichung des Worts «kurzfristig» vorschlagen.

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

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Peter Hodel
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber