

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

1. Mai 2019

Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) (Verordnungen [EU] 2018/1862, [EU] 2018/1861 und [EU] 2018/1860) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands); Änderung des BGIAA zur Registrierung der Landesverweisung im ZEMIS sowie zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 13. Februar 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur Übernahme und Umsetzung der drei EU-Verordnungen zum Schengener Informationssystem SIS (Verordnung [EU] 2018/1862 "SIS Polizei", Verordnung [EU] 2018/1861 "SIS Grenze" und Verordnung [EU] 2018/1860 "SIS Rückkehr") sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich (BGIAA) zur Registrierung der Landesverweisung im Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) und zur Verbesserung der Statistik über Rückkehrentscheide Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese gerne wahr.

1. Verordnung (EU) 2018/1862 "SIS Polizei"

1.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Regierungsrat begrüsst die Übernahme und Umsetzung der Rechtsgrundlagen zur Nutzung des Schengener Informationssystems in Bezug auf die Ausweitung der Ausschreibungskriterien (insbesondere Ausschreibung von vermissten und schutzbedürftigen Personen und Personen- und Sachfahndungsausschreibung für Ermittlungsanfragen).

1.2 Beantwortung Fragen des Begleitschreibens

Zur Frage 1

"Bedarf es im Hinblick auf die präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z. B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU-Verordnung "SIS Polizei" vorgesehen ist, eine Anpassung der jeweiligen kantonalen Rechtsordnung?"

Ja – § 33 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) des Kantons Aargau muss entsprechend angepasst werden.

Zur Frage 2

"Besteht die Absicht, das auf europäischer Ebene neu eingeführte Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen (vgl. Art. 36 Verordnung "SIS Polizei")?"

Ja, diese Absicht besteht. Hierzu muss ebenfalls § 33 PolG des Kantons Aargau entsprechend angepasst werden.

2. Verordnung (EU) 2018/1861 "SIS Grenze" und Verordnung (EU) 2018/1860 "SIS Rückkehr", Änderung des BGIAA

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bedeuten einen beträchtlichen Mehraufwand für die Kantone. Die Hauptaufgaben und Pflichten fallen den kantonalen Migrationsbehörden zu, die die Rückkehrentscheide im ZEMIS erfassen und nach Vollzug der Rückkehr auch wieder löschen müssen. Zusätzlich müssen, wo nicht schon vorhanden, auch biometrische Daten im ZEMIS erfasst werden.

Nach den Erfahrungen mit der Umsetzung der Meldepflicht für die Erwerbstätigkeit F und B besteht eine gewisse Skepsis gegenüber der Aussage im erläuternden Bericht unter Ziffer 2.3.2, wonach die massgebenden Informationen automatisch an das SIS II (Schengener Informationssystem) übermittelt werden, sofern die Voraussetzungen der Verordnung "SIS Rückkehr" erfüllt sind. Es ist zu befürchten, dass analog der erwähnten Meldepflicht keine Informatiklösung vorhanden sein wird. Dies würde zu einem weiteren erheblichen Mehraufwand der Kantone führen, da die Daten in Papierform und/oder elektronisch den für die Eintragung im SIS zuständigen Bundesbehörden (Bundesamt für Polizei) zugestellt werden müssten.

Unter Ziffer 3.2 wird ausgeführt, dass verschiedene in Art. 3 Abs. 4^{bis} BGIAA genannte Daten teilweise bereits im Strafregister-Informationssystem (VOSTRA) oder im ZEMIS erfasst seien, in Bezug auf die Daten im VOSTRA aber derzeit keine Schnittstelle bestehe. Eine solche Schnittstelle sollte aber eine minimale Anforderung sein, um den Aufwand für die kantonalen Behörden zu verringern.

Die zusätzliche Erfassung und Löschung von Daten in drei Systemen (ZEMIS, SIS, VOSTRA) führt zum bereits erwähnten Mehraufwand bei den Kantonen. Dies insbesondere aufgrund der Tatsache, dass das ZEMIS wenig benutzerfreundlich ist und das Staatssekretariat für Migration (SEM) in der Vergangenheit die Kantone nicht durch entsprechende Anpassungen des Systems unterstützte. Es ist zu befürchten, dass dieselben Daten (in verschiedenen Systemen) mehrfach erfasst werden müssen und dadurch ineffiziente Leerläufe entstehen.

In verschiedenen Bereichen werden neue Pflichten zur Erfassung von Daten statuiert, ohne festzulegen, wer die Erfassung vornimmt (zum Beispiel Art. 68a Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration [Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG], Art. 15 Abs. 3 Bst. d^{bis} und 16 Abs. 4 Bst. f und g Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes [BPI]). Diesbezüglich ist eine klare Regelung durch den Bund erforderlich.

2.2 Bemerkungen im Einzelnen

Ziffer 2.3.1 'Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinien'

Unklar ist, ob auch Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. c AIG nach den neuen Bestimmungen im ZEMIS auszuschreiben sind oder ob nur die Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. a und b AIG betroffen sind. Dies ist zu präzisieren.

Ziffer 4.1.1 'Ausländer und Integrationsgesetz'

Zu Art. 67 AIG

Neu ist bei einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zwingend ein Einreiseverbot zu verfügen. Bislang lag es im Ermessen der kantonalen Behörden, bei einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung ein Einreiseverbot zu beantragen. Es stellt sich die Frage, welche Voraussetzungen inskünftig bei einem Verstoss gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung vorliegen müssen, damit zwingend ein Einreiseverbot zu verfügen ist.

Ziffer 4.1.3 'Bundesgesetz über das Informationssystem für Ausländer- und den Asylbereich'

Zu Art. 9 Abs. 1 Bst. b BGIAA

Die Zugriffsrechte werden dahingehend erweitert, dass die für den Vollzug der Landesverweisung zuständigen kantonalen Behörden die Daten im System erfassen können. Momentan melden die kantonalen Migrationsämter die Landesverweisungen mit einem Formular an VOSTRA und tragen nichts im ZEMIS ein. Aufgrund der vorhandenen Unterlagen ist unklar, was der Bund genau will beziehungsweise wie die konkrete Ausgestaltung sein soll. Diesbezüglich sind genauere Angaben des Bundes notwendig.

2.3 Beantwortung Fragen des Begleitschreibens

Verordnung "SIS Rückkehr"

Zur Frage 1

"Wie viele Rückkehrentscheide fällen Ihre Behörden ungefähr pro Jahr?"

Durchschnittswerte der Jahre 2014–2018:

- 400 Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. a und b AIG
- 86 Wegweisungen gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. c AIG
- im Bereich Aufenthaltsregelung zusätzlich noch ca. 4 Entscheide pro Jahr

Total: ca. 500 Rückkehrentscheidungen pro Jahr (ohne vollzogene Landesverweisungen [seit Oktober 2016 insgesamt 61], die ebenfalls eingetragen werden müssen, und ohne Einreiseverbote).

Zur Frage 2

"Mit wieviel zusätzlichem Aufwand rechnen Sie für die neuen Erfassungen in ZEMIS und entsprechend in SIS?"

Dies ist schwierig zu beurteilen, da im heutigen Zeitpunkt noch keine definitive Regelung vorliegt. Inskünftig müssen alle Wegweisungen im SIS ausgeschrieben werden (ohne Art. 64a und 64c Abs. 1 Bst. a AIG), dies – wenn vorhanden – mit Fingerabdrücken, Licht- und Gesichtsbildern. Zudem muss eine erfolgte Ausreise erfasst werden. Sollte diese mit einem separaten SIRENE-Formular erfasst werden müssen, benötigt die kantonale Migrationsbehörde (Amt für Migration und Integration Kanton Aargau [MIKA]) dafür zusätzliche Zeit. Im Weiteren müsste das MIKA via Kantonspolizei (KAPO) Fingerabdruckbogen und Fotos beschaffen. Der Zeitaufwand pro Fall beträgt schätzungsweise 15–20 Minuten. Unklar ist, ob die erfasste Wegweisung im ZEMIS ins SIS übernommen wird (siehe Ziffer 2.3.2) und das MIKA im ZEMIS zusätzliche Daten erfassen muss.

Zur Frage 3

"Wie hoch schätzen Sie den Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung "SIS Rückkehr" und der Landesverweisung in ZEMIS?"

Gerechnet mit den oben veranschlagten 20 Minuten ergibt sich allein für die Datenerfassung in den Systemen jährlich ein Gesamtaufwand von $500 \times 20 \text{ Minuten} = 20 \text{ Arbeitstage} = \text{ein Pensum von ca. 10 \%}$. Der Bund spricht in Ziffer 5.2.2 ebenfalls von einem beträchtlichen administrativen Mehraufwand für die Kantone. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass das MIKA einen möglichst vollumfänglichen SIS-Zugriff erhält, damit es seine Aufgabe richtig erfüllen kann; entsprechend sind auch die nötige Anzahl an Mitarbeitenden zu berechnen und ist die diesbezügliche bisherige restriktive Praxis der Bundesbehörden zu überdenken.

In Anbetracht des Umstands, dass gemäss der Vorlage zusätzliche Informationen wie Urteil, Gründe für Rückkehr, Gefahr für öffentliche Sicherheit und Ordnung, Person ist bewaffnet oder gewalttätig, Familienangehöriger eines Unionsbürgers oder einer Unionsbürgerin oder mit Recht auf Freizügigkeit etc. erfasst und gewisse Ausschreibungen auch wieder gelöscht werden müssen, kann sich der vorstehend grob geschätzte Aufwand rasch in erheblichem Umfang erhöhen. Ebenfalls dürfte die Anzahl der durchzuführenden Konsultationsverfahren steigen; wie stark, ist jedoch aktuell nicht abschätzbar. Schliesslich ist auch noch der Mehraufwand bezüglich Einreiseverbote zu beachten (siehe weiter oben). Insgesamt dürfte der Gesamtaufwand deutlich über einem 10 %-Pensum liegen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Kopie

- sandrine.favre@sem.admin.ch
- helen.schaer@sem.admin.ch
- ariane.studer@fedpol.admin.ch
- nicole.emch@fedpol.admin.ch