



Mai 2022

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration

Umsetzung «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung» sowie finanzielle Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze

Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Zusammenfassung

Der Bundesrat hat am 13. Dezember 2019 eine Vernehmlassung zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes eröffnet. Sie dauerte bis am 27. März 2020 und wurde aufgrund der Covid-19-Pandemie bis am 19. April 2020 verlängert. Die Kantone, die politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft und die interessierten Kreise konnten sich zur Vorlage äussern. Diese betrifft vier Bereiche:

- «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung»
- redaktionelle Anpassungen im Bereich der Grenzübertrittskontrollen
- Anpassung der Nebenstrafbestimmung gegen Menschenschmuggel
- finanzielle Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze und gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung (Umsetzung der Motion 17.3857 Abate «Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen»)

16 Kantone (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG) begrünnen die Vorlage. Die Kantone BE, GE, NE, NW, SO, VD, VS und ZH haben zu den verschiedenen Bereichen diverse Anmerkungen angebracht.

Von den politischen Parteien begrünnen die Mitte und die SP die Umsetzung der Vorlage. Während die FDP den Änderungen nur teilweise zustimmt, lehnt die SVP die Vorlage überwiegend ab.

Von den interessierten Kreisen haben sich Aerosuisse, Aviationsuisse, CP, GVA, FZAG, SFH, SIAA, VSF und ZHK sowie die economiesuisse von den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft lediglich zur Umsetzung des «Aktionsplans Integrierte Grenzverwaltung» geäußert. Sie lehnen die für die Flughafenbetreiber relevanten Teile der Vernehmlassung ab. GastroSuisse und STV begrünnen die Schaffung von Rechtssicherheit in diesem Bereich.

GastroSuisse, VFG und VKM begrünnen die Titeländerung der Nebenstrafbestimmung gegen Menschenschmuggel. Amnesty, AsyLex und SFH sowie der SGB von den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft lehnen die Titeländerung ab. Die KKJPD bedauert, dass auf die Verschiebung ins Kernstrafrecht und die Erhöhung des Maximalstrafmasses von fünf auf zehn Jahre verzichtet werden soll.

FER, GastroSuisse, KKJPD, SFH und STV sowie der SGB von den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft stimmen den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bezüglich der finanziellen Unterstützung für Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze und der gesetzlichen Grundlage für die kurzfristige Festhaltung zu. Zudem sind AsyLex, NKVF, SFH und VKM mit den Gesetzesänderungen im Grundsatz einverstanden, verlangen jedoch noch Ergänzungen, Änderungen oder Präzisierungen zur kurzfristigen Festhaltung bzw. zur finanziellen Unterstützung von Ausreisezentren durch den Bund.

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Vernehmlassungsverfahren	4
3	Übersicht über den Ergebnisbericht	4
4	Hauptergebnisse der Vernehmlassung	5
5	Zu den einzelnen Bestimmungen	7
5.1	Allgemeine Bemerkungen	7
5.2	Umsetzung «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung»	7
	<i>Allgemeine Bemerkungen</i>	7
	Artikel 7 Grenzübertritt und Grenzkontrollen	7
	Artikel 9 Zuständigkeit für die Personenkontrollen	7
	Artikel 65 Einreiseverweigerung und Wegweisung an Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden	7
	Artikel 95a 	7
	Artikel 103g Automatisierte Grenzübertrittskontrolle an Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden	13
	Artikel 122d Verstösse von Flugplatzhaltern	13
5.3	Redaktionelle Anpassungen im Bereich der Grenzübertrittskontrollen	14
5.4	Anpassung der Nebenstrafbestimmung gegen Menschenschmuggel	14
	Neuformulierung der Sachüberschrift	14
	Verschiebung der Strafbestimmung ins Kernstrafrecht	15
	Erhöhung des Strafmasses.....	15
	Streichung des «leichten Falles»	17
5.5	Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen und gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung	17
	Allgemeine Bemerkungen	17
	Artikel 73 Kurzfristige Festhaltung.....	17
	Artikel 82 Finanzierung durch den Bund	18
6	Verzeichnis der Eingaben	19

1 Ausgangslage

Die in die Vernehmlassung gegebene Vorlage betrifft vier Bereiche:

- **Umsetzung «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung»:** Im Rahmen der «Integrierten Grenzverwaltung» sollen im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG; SR 142.20) erstmals die Pflichten der Flugplatzhalter beim Bau und Betrieb von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, festgelegt werden.
- **Redaktionelle Anpassungen im Bereich der Grenzübertrittskontrollen:** Es hat sich gezeigt, dass Begrifflichkeiten im Bereich der Grenzübertrittskontrollen uneinheitlich verwendet oder im Ausländerrecht unterschiedlich umschrieben werden. Dem soll mit redaktionellen Anpassungen Abhilfe geschaffen werden, indem die Terminologie im AIG so weit wie möglich an den Schengener Grenzkodex (SGK) angeglichen wird.
- **Anpassung der Nebenstrafbestimmung gegen Menschenschmuggel:** Im Rahmen dieser Vorlage soll die Sachüberschrift der Strafbestimmung über die Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts (Art. 116 AIG) geändert werden.
- **Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen und gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung:** Gemäss der Motion 17.3857 Abate soll der Bund die von den Kantonen betriebenen Ausreisezentren ausserhalb des Asylbereichs finanziell unterstützen. Ausreisezentren dienen der Rückübergabe von Personen an die Nachbarstaaten, die im Rahmen einer Kontrolle an der Landesgrenze weg-gewiesen werden. In diesem Zusammenhang soll auch eine gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in einem entsprechenden kantonalen Ausreisezentrum geschaffen werden.

2 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat am 13. Dezember 2019 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses dauerte ursprünglich bis am 27. März 2020 und wurde aufgrund der Covid-19-Pandemie bis am 19. April 2020 verlängert.

Stellung genommen haben 24 Kantone, 4 politische Parteien, 2 Dachverbände der Wirtschaft und 18 interessierte Kreise. Insgesamt gingen 48 Stellungnahmen ein. 11 Vernehmlassungsteilnehmende (KAZ, KID, OW, Privatim, SAV, SGV, SSV, SVR, SVZ, VKG und VSAA) haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

3 Übersicht über den Ergebnisbericht

Bei Teilnehmenden, die den Entwurf insgesamt akzeptieren, wird davon ausgegangen, dass sie alle Bestimmungen akzeptieren. Bei Teilnehmenden, die weder ihre Annahme noch ihre Ablehnung der Gesamtvorlage zum Ausdruck bringen, wird davon ausgegangen, dass sie

sich nur zu den Bestimmungen äussern, zu denen sie Stellung nehmen. Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Für detaillierte Begründungen wird auf die Originalstellungen verwiesen.¹

4 Hauptergebnisse der Vernehmlassung

Kantone

16 Kantone (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG) begrüßen die Vorlage. Die anderen Kantone (BE, GE, NE, NW, SO, VD, VS, ZH) haben zu den verschiedenen Bereichen diverse Anmerkungen angebracht:

Trotz einiger Bedenken kann der Kanton VD nachvollziehen, dass auf eine Erhöhung der Maximalstrafe verzichtet wird. Hingegen bedauert der Kanton BE, dass auf die Erhöhung des Maximalstrafmasses von fünf auf zehn Jahre und auf die Verschiebung des Straftatbestands des Menschenschmuggels ins Kernstrafrecht verzichtet werden soll. Der Kanton SO fordert einen höheren Strafrahmen im Grundtatbestand und zweifelt die präventive Wirkung des neuen Titels an. Der Kanton GE zweifelt diese Wirkung ebenfalls an und fordert eine Verschärfung der Strafbestimmung. Zudem ist er gegen die Überwälzung der Grenzkontrollkosten auf die Flughafenbetreiber. Gemäss dem Kanton ZH müsse sich der Bund an den Kosten für die Grenzkontrollen am Flughafen Zürich beteiligen. Der Kanton NW verlangt, dass kleine Flugplätze die Grenzsicherheit auch nur mittels reduzierter baulicher Massnahmen sicherstellen können. Der Kanton NE fordert, in aussergewöhnlichen Umständen und bei hoher Dringlichkeit die finanzielle Beteiligung des Bundes obligatorisch sein soll. Der Kanton VS beantragt, dass der Wortlaut der Bestimmung dahingehend angepasst wird, dass ein Kanton auch mehrere Ausreisezentren betreiben könne. Er weist darauf hin, dass die Schaffung entsprechender kantonaler Strukturen nicht kurzfristig erfolgen könne. Betreffend die neuen Pflichten der Flugplatzhalter werde der Bund insbesondere bei kleinen Flugplätzen Flexibilität zeigen müssen, bevor er zu den neu vorgesehenen Massnahmen greife.

Politische Parteien

Die politischen Parteien werten die Vorlage in ihren Stellungnahmen unterschiedlich: Die Mitte befürwortet grundsätzlich die Umsetzung der Vorlage. Sie ist jedoch der Ansicht, dass anlässlich der Erstellung der Botschaft eine Anpassung der Strafmasserhöhung geprüft werden solle. Hingegen stimmt die FDP den Änderungen lediglich teilweise zu. Bemängelt werden die vorgeschlagenen Mitwirkungspflichten von Flugplatzhaltern und der Verzicht der Verschiebung der Menschenschmuggel-Strafbestimmung in das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0). Die SP unterstützt die Umsetzung der Vorlage überwiegend. Dabei müsse aber unter anderem sichergestellt sein, dass bei der finanziellen Unterstützung für kantonale Ausreisezentren die geleisteten Beiträge von den profitierenden Kantonen zweckgemäss eingesetzt werden und die Bedingungen für die geflüchteten Menschen in den Ausreisezentren angemessen sind. Die SVP begrüsst hingegen lediglich die finanzielle Unterstützung der Kantone mit Ausreisezentren, verbunden mit der gesetzlichen Grundlage für die kurzfristige Festhaltung, sowie die Neuformulierung der Nebenstrafbestimmung gegen Menschenschmuggel. Die übrigen vorgeschlagenen Gesetzesänderungen lehnt sie strikt ab. Sie fordert angesichts der grundlegenden Vorbehalte gegen grosse Teile der Vorlage, dass der

¹ Ergebnisbericht der Vernehmlassung unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2019

Bundesversammlung die unproblematische Umsetzung der finanziellen Unterstützung der Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze separat vorgelegt werden solle.

Interessierte Kreise / gesamtschweizerische Dachverbände

Von den interessierten Kreisen haben sich Aerosuisse, Aviationsuisse, CP, GVA, FZAG, SIAA, VSF und ZHK sowie die economiesuisse von den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft lediglich zur Umsetzung des «Aktionsplans Integrierte Grenzverwaltung» geäußert. Sie lehnen die für die Flughafenbetreiber relevanten Teile der Vernehmlassung ab. In diesen sehen sie insbesondere grosse Wettbewerbsnachteile gegenüber der ausländischen Konkurrenz. Gemäss der FZAG befänden sich die Planung und Umsetzung baulicher Massnahmen, die aufgrund der Schengen-Weiterentwicklung notwendig seien und sich nach den im Luftfahrtgesetz (LFG; SR 748.0) geltenden Verfahren richten würden, auf Kurs. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf werde in diesem Bereich nicht ausgemacht. Hingegen begrüßen FER, KKJPD und VKM die Bestimmungen zur Umsetzung des «Aktionsplans Integrierte Grenzverwaltung», wobei gemäss FER einige Flugplätze die Anforderungen allenfalls nicht von heute auf morgen erfüllen könnten. GastroSuisse begrüsst die Schaffung von Rechtssicherheit in diesem Bereich, will jedoch, dass für die Flughafenbetreiber mit der Vorlage keine Mehraufwände generiert werden (ebenso STV). Das Schweizer Luftverkehrswesen solle nicht an Wettbewerbsfähigkeit einbüßen, insbesondere da die Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, bereits heute einen Grossteil der Kosten für die Bereitstellung der für die Grenzübertrittskontrolle nötigen Infrastruktur übernehmen. Der SGB von den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft verlangt, dass auf eine Gebührenerhebung für Grenzkontrollen verzichtet werde und dass bei Verweigerung der Ein- oder Weiterreise menschenwürdige Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden sollten.

Die KKJPD, die VKM und der SGB von den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft stimmen den redaktionellen Änderungen zu.

GastroSuisse, VFG und VKM begrüßen die Titeländerung der Nebenstrafbestimmung gegen Menschenschmuggel. Amnesty, AsyLex, SFH und der SGB von den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft lehnen die Titeländerung ab. Sie sind der Auffassung, dass im Zusammenhang mit der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts solidarischer oder humanitäres Handeln nicht bestraft werden dürfe (ebenso VGF). Die KKJPD bedauert, dass auf die Verschiebung ins Kernstrafrecht und die Erhöhung des Maximalstrafmasses von fünf auf zehn Jahre verzichtet werden solle.

FER, GastroSuisse, KKJPD, SFH und STV stimmen den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen bezüglich der finanziellen Unterstützung für Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze und der gesetzlichen Grundlage für die kurzfristige Festhaltung zu. AsyLex, NKVF, SFH und die VKM begrüßen ebenfalls die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage. Die VKM fordert jedoch, dass in aussergewöhnlichen Umständen und bei hoher Dringlichkeit die finanzielle Beteiligung des Bundes obligatorisch sein soll. AsyLex und SFH verlangen, dass in den Räumlichkeiten der kurzfristigen Festhaltung adäquate und menschenrechtskonforme Bedingungen gewährleistet sein müssten. Männer, Frauen und Familien seien zudem getrennt unterzubringen (ebenso NKVF). Die nachträgliche richterliche Überprüfung der Festhaltung sei ihrer Ansicht nach verfassungswidrig (AsyLex). Der Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung müsse sofort gewährleistet werden, wenn die Festhaltung länger als eine Nacht dauere (SFH). Gemäss NKVF und SFH müsse die kurzfristige Festhaltung mittels einer schriftlichen Verfügung angeordnet werden. Der SGB befürwortet die Bestimmung zur finanziellen Unterstützung von Ausreisezentren durch den Bund, lehnt jedoch die vorgeschlagene Ergänzung der kurzfristigen Festhaltung ab.

5 Zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Allgemeine Bemerkungen

Zu den nachfolgenden Änderungen des AIG wurden keine spezifischen Bemerkungen angebracht: Artikel 92, 95, 100a Absatz 2 erster Satz, 102b Absatz 2, 103 Absatz 1 Einleitungsteil und 2 erster Satz, 103b Absatz 2 Buchstabe d, 103c Absatz 2 Buchstabe a, 104 Absatz 1, 104a Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3, 104c Absätze 1 und 4, 108e Absatz 2 Buchstabe b, 109a Absatz 2 Buchstabe c AIG.

Zum Verzicht der Änderung des Begriffs «Flughafen» durch «Flugplatz» im Asylgesetz wurden ebenfalls keine spezifischen Bemerkungen angebracht.

5.2 Umsetzung «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung»

Allgemeine Bemerkungen

20 Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), zwei Parteien (die Mitte und SP), die KKJPD und die VKM befürworten die Umsetzung «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung». Zwei Parteien (FDP und SVP), Aerosuisse, Aviationsuisse, CP, economiesuisse, FZAG, GVA (insbesondere die Kostenüberbindung), SIAA, VSF und ZHK lehnen die für die Flughafenbetreiber relevanten Teile der Vernehmlassung ab.

Artikel 7 Grenzübertritt und Grenzkontrollen

Der SGB verlangt, dass auf die Erhebung von Gebühren für Grenzkontrollen verzichtet und der entsprechende Satz in Absatz 2 ersatzlos gestrichen wird.

Artikel 9 Zuständigkeit für die Personenkontrollen

Der Kanton GE weist darauf hin, dass er mit dem Grenzwachtkorps (GWK) eine Vereinbarung abgeschlossen habe. Um die Kontinuität dieser Vereinbarung zu gewährleisten, solle eine ausdrückliche Erwähnung in das Gesetz aufgenommen werden.

Artikel 65 Einreiseverweigerung und Wegweisung an Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden

Der GVA regt hinsichtlich Absatz 3 (definierter Bereich für weggewiesene Personen) an, in der Botschaft zu präzisieren, dass die Zuweisung der ausreisepflichtigen Person in einen definierten Bereich des Flughafens auch bei Vorhandensein einer internationalen Transitzone möglich sein solle. FZAG und SIAA – welche die räumliche Flexibilisierung ebenfalls begrüßen – gehen in ihrer Stellungnahme davon aus. Für Personen, denen an Flugplätzen die Ein- oder Weiterreise verweigert wurde, müssten gemäss SGB adäquate und menschenwürdige Räumlichkeiten für die Betreuung geschaffen werden. Dies solle gesetzlich verankert (allenfalls auch in Art. 95a Abs. 2) oder alternativ in einer Verordnung festgehalten werden. Die SP begrüsst eine schweizweit einheitliche Regelung für ausländische Personen und Flugplatzhalter.

Artikel 95a

Allgemeine Bemerkungen

Aerosuisse, Aviationsuisse, CP, economiesuisse, FDP, FZAG, GVA (insbesondere die Kostenüberbindung), SIAA, SVP, VSF und ZHK lehnen die Bestimmung ab. Der Kanton ZH begrüsst die gesetzliche Verankerung, ist jedoch der Ansicht, dass sich der Bund an den jeweili-

gen Kosten (Kanton und Flughafenhalter) für die Grenzkontrollen am Flughafen Zürich beteiligen müsse. Die FER erachtet die vorgeschlagenen Änderungen grundsätzlich als angemessen.

Der FDP erscheint eine gesetzliche Grundlage, die die Zusammenarbeit zwischen dem SEM und den Flughäfen regelt, grundsätzlich sinnvoll. Die vorgeschlagenen Änderungen seien aber sehr weitreichend, und es sei fraglich, ob es zwingend eine neue gesetzliche Regelung brauche. Die FDP regt an, die Frage der gesetzlichen Regelung – insbesondere mit Blick auf das heute gültige LFG und das Plangenehmigungsverfahren – noch einmal zu prüfen. Zudem fordert sie eine Entschädigung für die Flughafenbetreiber, wenn diese weitreichende bauliche Massnahmen erfüllen oder grosszügig Räumlichkeiten für hoheitliche Aufgaben zur Verfügung stellen müssten. Die Mitte ist grundsätzlich einverstanden mit dem vorliegenden Vorschlag und begrüsst eine explizite gesetzliche Regelung für die Mitwirkung von Haltern von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden.

Die SP unterstützt die in dieser Vorlage vorgeschlagenen Änderungen zur Regelung der Grenzverwaltung überwiegend. Die vorliegende Revision sei weitgehend eine sinnvolle Umsetzung auf Gesetzesstufe der bestehenden Praxis der Grenzverwaltung in Flughäfen mit Schengen-Aussengrenze.

Aus Sicht der SVP bestehe in keiner Weise Anlass für eine zusätzliche gesetzliche Grundlage. Die Flughafenbetreiber hätten seit dem Beitritt der Schweiz zum Schengen-Raum im guten Einvernehmen mit den für die Grenzkontrolle zuständigen Behörden unzählige Umgestaltungen an der Infrastruktur und den betrieblichen Abläufen vorgenommen. Umgestaltungen seien stets Bestandteil eines Plangenehmigungsverfahrens, bei dem die Bundesbehörden unter Federführung des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) ihre Interessen ausreichend einbringen könnten.

GastroSuisse ist es ein Anliegen, dass das Schweizer Luftverkehrswesen nicht an Wettbewerbsfähigkeit einbüsst. Die Schweizer Flughäfen seien ein wichtiger touristischer Standortfaktor, und höhere Flugticketpreise könnten dem Schweizer Tourismus schaden. Ebenfalls ist es dem STV ein Anliegen, dass die durch die Vorlage entstehenden Kosten keinen weiteren finanziellen Mehraufwand für die Touristen und den Schweizer Tourismus verursachen.

Aerosuisse und economiesuisse verweisen auf den luftfahrtpolitischen Bericht (LUPO) des Bundesrats und monieren, dass die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes zur Umsetzung des «Aktionsplans Integrierte Grenzverwaltung» den dort genannten Zielen des Bundesrats widersprechen würden (ähnlich economiesuisse). Auch für die FZAG sei es unverständlich, dass mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ein weiterer Schritt der Aufbüdung hoheitlicher Sicherheitskosten auf privatwirtschaftliche Unternehmen unternommen werde. Damit werde das gegenteilige Ziel der im LUPO festgehaltenen Absichtserklärung verfolgt. Zudem werde der mit Schreiben vom 14. Januar 2020 kommunizierte Entscheid des BAZL, dass polizeiliche Patrouillentätigkeiten an Landesflughäfen auch künftig nicht von der öffentlichen Hand übernommen werden, bedauert. Die vorgesehenen behördlichen Anordnungen würden den wirtschaftlichen und wettbewerbsfähigen Betrieb der Schweizer Landesflughäfen gefährden (ebenso Aerosuisse, economiesuisse und SIAA). Der vom Bundesrat erlassene Sachplan Infrastruktur Luftfahrt (SIL) bezeichne den Flughafen Zürich als nationale Drehscheibe des internationalen Luftverkehrs und Teil des Gesamtverkehrssystems. Die Flughafenhalter würden die zu dieser Zielerreichung nötigen betrieblichen Erfordernisse am besten kennen, um sie im Einklang mit anderen behördlichen Vorgaben umzusetzen. Bei einer Anordnung baulicher Massnahmen durch das SEM ohne Interventionsmöglichkeit durch die

Flughafenhalterin könne der gesamte Flughafenbetrieb – insbesondere im für das Drehkreuz wichtigen Transferbereich – erheblich gestört werden. Dies habe im Hinblick auf die anstehende bauliche Weiterentwicklung eine umso grössere Signifikanz.

Die *economiesuisse* hat ihre Position mit der *Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève* sowie der Handelskammer beider Basel abgestimmt. Sie weist darauf hin, dass die Überwälzung der Grenzkontrollkosten auf die Flughafenbetreiber und die Einschränkung von deren Autonomie bei baulichen und betrieblichen Änderungen unverhältnismässig seien. Ausserdem wäre eine Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Luftfahrt angesichts der wirtschaftlichen Situation aufgrund der Covid-19-Krise fatal. Es sei auch nicht nachvollziehbar, warum der Bund im Rahmen der Vernehmlassungsvorlage auf eine Regulierungsfolgeabschätzung (RFA) verzichtet habe. Aufgrund der wirtschaftlichen Tragweite für einzelne Unternehmen wäre eine einfache RFA im vorliegenden Fall angemessen gewesen. Falls das SEM dies im Rahmen der bisherigen Arbeiten geprüft habe und zu einem anderen Schluss gekommen sei, wäre dies zumindest im erläuternden Bericht explizit zu erwähnen und zu begründen gewesen.

Der Kanton NW weist darauf hin, dass aufgrund der Neuregelung der Flugplatzkategorien die Möglichkeit bestehe, dass der Flugplatz Buochs zu einem «Flugplatz, der eine Schengen-Aussengrenze bildet» erhoben werde. Dies hätte zur Konsequenz, dass die entsprechenden baulichen Vorschriften einzuhalten wären, was aus verschiedenen Gründen (Wildwechsel, Naturschutz, Bewirtschaftung der Flächen usw.) nicht möglich sei. Deshalb sollte es zwingend möglich sein, dass kleinere Flugplätze die Grenzsicherheit weiterhin mittels reduzierter baulicher Massnahmen sicherstellen können. So sei zum Beispiel denkbar, die Anzahl Personen je Flug zu begrenzen, sodass sichergestellt werden könne, dass die Einreisenden mit der Polizei vom Flugzeug in die Flugplatzinfrastruktur verbracht werden könnten. Dies sei insbesondere wichtig, da der grösste Teil der Non-Schengen-Flüge Überführungsflüge in den Unterhaltsbetrieb der Pilatus Flugzeugwerke AG sei. Aus Sicht des Flughafens Buochs sei es wichtig, dass weiterhin Non-Schengen-Flüge durchgeführt werden können. Auf kleineren Flugplätzen sei es sehr schwierig, die personellen Ressourcen hierfür jederzeit zur Verfügung zu stellen. Deshalb regt der Kanton NW die Schaffung einer Gesetzesgrundlage an, welche kleineren Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, die Möglichkeit gebe, eine Mitteilungspflicht vorzuschreiben, sodass das für die Kontrollen notwendige Personal aufgeboden werden könne. Der Kanton VS weist darauf hin, dass der Brexit grössere Änderungen für kleine Flugplätze mit geringem Verkehrsaufkommen verursachen werde. Der Bund müsse Flexibilität und Verständnis aufbringen, bevor er gestützt auf die neuen Bestimmungen eingreife.

Die SIAA (ähnlich GVA) beantragt die nachfolgende Umformulierung von Artikel 95a, falls Absatz 1 nicht ersatzlos gestrichen werden sollte: «Der Halter eines Flugplatzes, der eine Schengen-Aussengrenze bildet, muss die für eine geordnete Durchführung der Grenzübertrittskontrollen erforderlichen betrieblichen Abläufe sicherstellen, die dafür notwendigen baulichen Massnahmen treffen, soweit der Flughafenbetrieb dadurch nicht beeinträchtigt wird, sowie die erforderlichen Räumlichkeiten bereitstellen. Der Bund trägt die Kosten». Der VSF beantragt eventualiter zur Streichung des Artikels 95a, dass in den Absätzen 1, 2 und 4 das Wort «unentgeltlich» zu streichen und durch ein Kostendeckungsmodell zu ersetzen sei, das eine Kostentragung durch den Bund vorsieht.

Absatz 1

Sicherstellung der notwendigen betrieblichen Abläufe und baulichen Massnahmen sowie unentgeltliche Bereitstellung der Räumlichkeiten

Gemäss Aviationsuisse, FZAG und SIAA handle es sich bei Grenzübertrittskontrollen um eine hoheitliche Sicherheitsaufgabe (ebenso SVP), weshalb deren Finanzierung grundsätzlich durch den Staat zu erfolgen habe. Die FZAG hält diesbezüglich fest, dass sie schon heute Kosten in der Höhe von 34 Mio. Franken für hoheitliche Sicherheitsaufgaben (z. B. Polizeipatrouillen für den Perimeterschutz) gewärtige; der jährliche Mieterlös der vermieteten Fläche an die Kantonspolizei Zürich betrage rund 1,1 Mio. Franken. Gemäss FZAG, SIAA und SVP müsse es weiterhin möglich sein, dass die Flughafenhalter einen Teil der Infrastrukturkosten, die sich aus den Grenzübertrittskontrollen ergeben, über Vermietungen an die zuständigen Behörden refinanzieren können. Die SVP hält fest, dass es keinen Anlass gebe, an dieser Kostenteilung etwas zu ändern; schon gar nicht zulasten der Betreiber, die in einem internationalen Standortwettbewerb stehen und durch die aktuelle Lage im Zusammenhang mit dem Coronavirus gewichtige Nachteile in Kauf nehmen müssten. Ebenfalls sollte gemäss CP vor dem Hintergrund, dass die Gebührenerhebung bisher die Regel gewesen sei, die Frage erörtert werden, ob die Bereitstellung solcher Räumlichkeiten unentgeltlich erfolgen solle oder nicht. Hingegen erachten der Kanton ZH und der SGB die Verpflichtung der Flugplatzhalter, die für eine geordnete Grenzkontrolle erforderlichen Räumlichkeiten für die zuständigen Behörden unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, als sachgerecht. Während der Kanton ZH der Ansicht ist, dass sich der Bund an den jeweiligen Kosten (Kanton und Flughafenhalter) für die Grenzkontrollen am Flughafen Zürich beteiligen müsse, verlangt der SGB, dass Grenzübertrittskontrollen mit Augenmass und unter Achtung der Menschenwürde durchgeführt werden. FZAG und SIAA weisen auf die Gefahr hin, dass Bestellungen von Infrastruktur über die für den Bestimmungszweck erforderliche Dimension hinausgehen, wenn Behörden mit keinerlei finanziellen Konsequenzen konfrontiert seien.

Gemäss SIAA wäre eine Erhöhung der Passagiergebühren die Folge, wenn den Flugplatzhaltern die Möglichkeit genommen würde, die für die Grenzübertrittskontrollen beanspruchten Räume und Flächen zu Selbstkosten zu vermieten. Aufgrund des kompetitiven Marktumfelds sei eine Abwälzung der Mehrkosten auf die Flugpassagiere nicht automatisch möglich. Für die FDP wäre die Abwälzung der Kosten auf die Passagiere ebenfalls stossend (ebenso der Kanton GE), da die Asyl- und Grenzpolitik primär Sache des Bundes und nicht der Flugpassagiere sei. Internationale Mitbewerber würden für die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten in der Regel entschädigt werden (ebenso SIAA und ZHK, welche noch auf Wettbewerbsnachteile der ausländischen Konkurrenz hinweisen). Der GVA erachtet es ebenfalls als wenig sinnvoll, die Infrastrukturkosten auf die Passagiere abzuwälzen, da die Gebühr nur einen Teil der Kosten decken würde.

Gemäss FZAG sei es entgegen den im erläuternden Bericht aufgeführten Gründen unzutreffend, dass die Grenzübertrittskontrolle die Nutzung des Flugplatzes erst ermöglichen würde. Die Grenzen seien völkerrechtlich definiert, und der Grenzschutz sei eine hoheitliche Aufgabe, deren Kosten grundsätzlich durch den Staat zu tragen seien (ebenso economiesuisse und ZHK). Nach Auffassung des VSF zeuge das Argument, wonach «... die Grenzübertrittskontrolle die Nutzung des Flugplatzes erst ermöglicht und so mittelbar wirtschaftlichen Nutzen generiert», von einem mangelnden Verständnis der wirtschaftlichen Realität der regionalen Flugplätze und des Flugfelds St. Gallen-Altenrhein. Diese Flugplätze würden über keinen Transitverkehr verfügen und hätten keinen wirtschaftlichen Nutzen der Grenzübertrittskontrollen. Zudem sei in finanzieller Hinsicht zu bedenken, dass die betroffenen regionalen Flugplätze nicht in der Lage seien, die durch die Änderungen im AIG verursachten Mehrkosten

auf sich zu nehmen. Dies könne zur Folge haben, dass spätestens mittelfristig die genannten Flugplätze ihren im Rahmen der Betriebskonzessionen vorgegebenen Aufträgen im öffentlichen Interesse nicht mehr gerecht werden könnten und in letzter Konsequenz ihre Insolvenz anmelden müssten. Hingegen ist der Kanton SO der Auffassung, dass erst die Grenzkontrollen die Nutzung des Flugplatzes ermöglichen, womit wirtschaftlicher Nutzen generiert werden könne. Dies rechtfertige die Überwälzung der Kosten an die Flugplatzbetreiber. 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), erscheine die ausdrückliche Verankerung der gesetzlichen Pflicht im AIG gegenüber den Flugplatzhaltern, die die für das reibungslose Funktionieren der Grenzübertrittskontrolle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen haben, als angezeigt.

Die FZAG hält fest, dass eine generelle Bestimmung, wonach die Räumlichkeiten für die Grenzübertrittskontrollen von der Flughafenhalterin unentgeltlich bereitgestellt werden müssten, im Zollrecht nicht existiere. Vielmehr trage der Bund gemäss Artikel 5 Absatz 1 des Zollgesetzes (ZG; SR 631.0) die Kosten für die Zollstellen und Zollanlagen. Darauf weisen auch der VSF und die SIAA hin. Während der VSF moniert, dass es nicht angehen dürfe, dass frühere Versäumnisse in der Rechtsetzung oder empfundene Ungleichbehandlungen zwischen staatlichen Institutionen auf Kosten der Flugplätze ausgeglichen würden, hält die SIAA fest, dass die Räumlichkeiten nur dann unentgeltlich zur Verfügung zu stellen seien, wenn das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) seine Aufgaben auf Begehren Dritter erfülle. Abgesehen davon, dass im Fall der Flughäfen kein Begehren Dritter vorliege, gehe der Entwurf des AIG weit über die Regelung im Zollrecht hinaus. Der GVA stellt sich auf den Standpunkt, dass es der Bund gewesen sei, der die Flugplätze mit einer Schengen-Aussengrenze bestimmt habe, und er somit auch die damit verbundenen Kosten übernehmen müsse (Art. 5 Abs. 2 ZG).

Für die SIAA wirkt die geplante Verpflichtung von Flugplatzhaltern, die für die Grenzübertrittskontrollen «erforderlichen» betrieblichen Abläufe sicherzustellen und die «notwendigen» baulichen Massnahmen zu treffen, unverhältnismässig einschränkend. GVA und SIAA geben zu bedenken, dass heute unzählige verbindliche Sicherheitsstandards und Vorgaben (seitens ICAO, EASA, EU, Bund) gelten würden, von denen Flughafenbetreiber teilweise nicht einmal aus polizeilichen Gründen abweichen könnten. Gemäss FZAG, SIAA, SVP und ZHK fördere der Bund mit den unterbreiteten Vorschlägen die Ungleichbehandlung des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern wie Strasse und Schiene (ebenso SIAA), wo die Betreiber nicht für hoheitliche Sicherheitskosten belangt würden.

Die FZAG weist darauf hin, dass die Flughafenhalterin gemäss Gesetz und Betriebskonzession verpflichtet sei, einen ordnungsgemässen, sicheren Betrieb zu gewährleisten und die dafür erforderliche Infrastruktur zur Verfügung zu stellen (Art. 36a Abs. 2 LFG). In Erfüllung ihres Konzessionsauftrags und in ihrer Rolle als einzig zuständige Gesuchstellerin zur Einreichung von Plangenehmigungsgesuchen für Bauvorhaben innerhalb des Flughafenperimeters (Art. 27a^{bis} Abs. 3 der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt, VIL; SR 748.131.1), sorgt die FZAG bereits heute in Zusammenarbeit mit den zuständigen Grenzkontrollorganen für die erforderliche Infrastruktur.

Absatz 2

Verpflichtungen für Halter von internationalen Flughäfen

Die FZAG bringt vor, dass sie in der internationalen Transitzone ein Transit Hotel betreibe, wo sich unter anderem sogenannte Inadmissible Passengers (INAD) – Passagiere, deren

Ein- oder Weiterreise aufgrund fehlender oder fehlerhafter Papiere verweigert wird – aufhalten könnten. Deren Betreuung sei gemäss Artikel 93 Aufgabe und Pflicht der Fluggesellschaften. Es brauche daher keine zusätzlichen Pflichten gegenüber Flugplatzhaltern. Zudem sei unklar, was der Begriff «erforderliche Strukturen» in Artikel 95a Absatz 2 Buchstabe a umfassen solle. Auch die in Buchstabe b formulierte Pflicht, eine internationale Transitzone zu betreiben, sei unnötig. Das Erfordernis einer Transitzone ergebe sich bereits aus der Organisation der Grenzübertrittskontrollen und erschliesse sich zudem aus Artikel 65 Absatz 3, wonach weggewiesene Personen sich zur Vorbereitung ihrer Weiterreise bis zu 15 Tage in der internationalen Transitzone eines Flughafens aufhalten dürften. Alle Landesflughäfen würden daher eine internationale Transitzone betreiben. Schliesslich sei die in Buchstabe c geäusserte Pflicht, kostengünstige Unterkünfte für Asylsuchende zur Verfügung zu stellen, bereits in Artikel 22 Absatz 3 des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31) festgehalten und daher ebenfalls überflüssig. Die SIAA hält ebenfalls fest, dass sich die in Artikel 95a Absatz 2 paraphrasierten Pflichten bereits heute im AIG bzw. im AsylG befänden und von den Flughafenhaltern erfüllt würden.

Die SP unterstützt die vorgesehene Pflicht der Flughafenbetreiber mit Schengen-Aussengrenzen, für Asylsuchende eine kostengünstige Unterkunft bereitzustellen, für deren Kosten das SEM aufkomme. Für die SFH und den SGB müssten für Personen, denen an Flugplätzen die Ein- oder Weiterreise verweigert worden sei, adäquate und menschenwürdige (SP: angemessene) Räumlichkeiten für die Unterbringung und Betreuung geschaffen werden. Die SFH fordert, dass bezüglich der Ausgestaltung der Unterbringung am Flughafen insbesondere das Grundrecht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Zugang zu Beratung und Rechtsvertretung sowie zur notwendigen Gesundheitsversorgung gewährleistet sein müsse. Aktuelle Erfahrungen am Flughafen Genf zeigten in folgenden Bereichen Verbesserungsbedarf: die äusserst begrenzte Möglichkeit, die Räumlichkeiten zu verlassen, das komplizierte Bewilligungsverfahren für Familienbesuche und der begrenzte Zugang zu Rechtsschutz bezüglich Bestrafung wegen illegaler Einreise. Die SFH fordert weiter, anlässlich der Gesetzesanpassung die Unterbringungssituation an den Flughäfen zu überprüfen und insbesondere die genannten Mängel zu beheben.

Absatz 3 **Genehmigungspflicht**

Aerosuisse, Aviationsuisse, CP, economiesuisse, FZAG, SIAA und ZHK weisen darauf hin, dass gemäss Artikel 37 ff. LFG Bauten und Anlagen, die überwiegend dem Betrieb eines Flughafens dienen, nur mit einer Plangenehmigung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) erstellt oder geändert werden dürften. Mit der Plangenehmigung nach Artikel 37 Absatz 3 LFG würden sämtliche nach Bundesrecht erforderlichen Bewilligungen erteilt. Die FZAG weist weiter darauf hin, dass bei baulichen Massnahmen, die das Verfahren der Grenzkontrollen betreffen, das BAZL als zuständige Leitbehörde gestützt auf die Artikel 37d und 37g LFG den Kanton bzw. die Kantonspolizei Zürich sowie die zuständige Fachbehörde des Bundes (im Fall der Schengen-Aussengrenzen: das SEM) anhöre. Gerechtfertigte Anträge der zuständigen Grenzkontrollorgane würden vom UVEK in der Plangenehmigung als Auflagen verfügt. Für geringfügige bauliche Änderungen bzw. Massnahmen sei gemäss Artikel 28 VIL keine Plangenehmigung erforderlich. Auch in diesen Fällen werde jedoch vom Kanton Zürich sichergestellt, dass die zuständigen Fachstellen des Kantons angehört und die gesetzlichen Vorgaben eingehalten würden. Anpassungen der betrieblichen Abläufe, die das Verfahren der Grenzübertrittskontrollen tangierten, würden bereits heute in enger Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei koordiniert. In der Praxis zeige sich, dass die geltenden Rechtsgrundlagen im LFG vollständig ausreichten, um den Bedürfnissen der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörde Rechnung zu tragen.

Die *economiesuisse* hält fest, dass der im erläuternden Bericht erwähnte «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung» im Rahmen dieser bestehenden Instrumente bereits erfolgreich umgesetzt worden sei. Zudem ergebe sich die Pflicht zur Umsetzung von Schengen-Recht direkt aus dem SGK Anhang VI Ziffer 2, insbesondere Ziffer 2.1.3 (VO EU 2016/399), der als direkt anwendbares Gesetz auch für die Schweizer Flughäfen gelte (ebenso FZAG und sinngemäss GVA sowie *Aerosuisse* und SIAA, die noch auf das LFG, die jeweiligen Betriebskonzessionen sowie auf das AIG verweisen).

Absatz 4 **Anordnung SEM**

Die FZAG vermerkt, dass es dem Departementalprinzip von Artikel 177 Absatz 2 der Bundesverfassung (BV; SR 101) und einer sachgerechten Organisation (Art. 43 Abs. 3 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, RVOG; SR 172.010) widerspreche, eine solche Kompetenz dem SEM zuzuweisen. Die Aufsichts- bzw. Anordnungsbefugnis gegenüber Flughäfen müsse aufgrund der umfassenden Zuständigkeit des Bundes für die Luftfahrt weiterhin ausschliesslich dem UVEK zustehen (ebenso *Aviationsuisse*, SIAA und ZHK). Heute sei denn auch richtigerweise die behördliche Verantwortung für das Gesamtsystem Flughafen beim BAZL angesiedelt. Ebenso hält *Aviationsuisse* fest, dass das BAZL das für die Luftfahrt sachkompetente Bundesamt sei. Es sei sachfremd, wenn plötzlich das EJPD bzw. das SEM via die Organisation der Grenzkontrolle in den Betrieb und die Infrastruktur von Flughäfen eingreifen könnten. Die SIAA bringt diesbezüglich noch vor, dass das BAZL dabei die regulatorische Verantwortung für das Gesamtsystem Flughafen trage. Die Bündelung dieser Kompetenz sei effizient, habe sich bewährt und müsse dringend beibehalten werden. Gemäss FZAG und ZHK würde die Anordnung von baulichen Eingriffen durch das SEM ohne Widerspruchsmöglichkeit durch die Flughafenhalterin den wirtschaftlichen Betrieb des interkontinentalen Landesflughafens Zürich ernsthaft gefährden.

Die *Aerosuisse* bringt vor, dass das SEM kaum über die nötige Fachkompetenz verfügen dürfte, um bauliche Massnahmen in einem komplexen Betrieb wie demjenigen des Flughafens anzuordnen und dass dabei gleichzeitig Interventionsmöglichkeiten für die Flughafenbetreiberin fehlen würden. Die SIAA vermerkt, dass der Betrieb von internationalen Flughäfen eine hochkomplexe Angelegenheit sei und die Flugplatzhalter demnach selbst am besten beurteilen könnten, wie die Umsetzung baulicher Massnahmen im Einklang mit anderen betrieblichen Erfordernissen zu erfolgen hätten.

Absatz 5 **Delegationsbestimmung**

Gemäss FZAG und SIAA werde dieser Absatz hinfällig, da bereits die Absätze 1–3 von Artikel 95a abgelehnt worden seien.

Artikel 103g **Automatisierte Grenzübertrittskontrolle an Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden**

Der VSF beantragt, den Artikel dahingehend zu ergänzen, dass der Betrieb des automatisierten Verfahrens für die Grenzübertrittskontrollen ausschliesslich auf Kosten des Bundes zu erfolgen habe und keine finanzielle Belastung der Flugplätze erfolgen solle.

Artikel 122d **Verstösse von Flugplatzhaltern**

Aerosuisse, *Aviationsuisse*, CP, *economiesuisse*, FZAG, GVA, SIAA, VSF und ZHK lehnen die Änderung ab. FZAG, GVA, SIAA und VSF erachten den Betrag von 50 000 Franken als

unverhältnismässig hoch und willkürlich. Die FZAG hält überdies fest, dass für eine Bemessung des Betrags nach der wirtschaftlichen Grösse des Flugplatzes keine nachvollziehbaren Gründe bestehen würden. GVA und SIAA bemängeln zudem, dass die Sanktionierung zeitlich unbegrenzt gelten solle. Der VSF lässt anmerken, dass die Rechtsnatur des im einschlägigen Artikel geforderten Zwangsgelds unklar sei, was insbesondere im Hinblick auf die Prosequierung der Schuld Fragen aufwerfe. Zudem werde der Behauptung im Erläuterungsbericht widersprochen, wonach das Zwangsmittel der Ersatzvornahme in dringlichen und aussergewöhnlichen Fällen auf Flugplätzen nicht möglich sei und damit nur das Mittel des Zwangsgeldes in Frage komme. Aerosuisse, economiesuisse, FZAG, SIAA, VSF und ZHK beantragen, Artikel 122d vollständig zu streichen oder allenfalls in Wiedererwägung zu ziehen (VSF).

Der GVA schlägt folgenden Wortlaut vor, falls Artikel 95a nicht gestrichen werden sollte: «En l'absence d'un juste motif, l'exploitant d'un aéroport constituant une frontière extérieure Schengen qui ne respecte pas le délai imparti pour mettre en œuvre une instruction donnée par le SEM en vertu de l'article 95a alinéa 4, peut se voir infliger par le SEM une astreinte pouvant aller jusqu'à 0.1 % de l'investissement prévu selon l'approbation des plans octroyée». Es solle zudem statuiert werden, dass das Zwangsgeld hinfällig werde und an den Flugplatzbetreiber zurückzuzahlen sei, sobald das SEM der Auffassung sei, dass die Verpflichtungen gemäss Artikel 95a Absatz 4 erfüllt seien.

5.3 Redaktionelle Anpassungen im Bereich der Grenzübertrittskontrollen

Die redaktionellen Anpassungen des AIG betreffen die Artikel 9, 65, 95, 95a, 100a, 102b, 103 (nur in der deutschen Sprachversion), 103b (nur in der deutschen Sprachversion), 103c, 103g, 104, 104a, 104c, 108e, 109a und 111c.

20 Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), eine Partei (die Mitte) sowie KKJPD, SGB und VKM begrünnen die redaktionellen Änderungen. Die SVP lehnt diese ab. Einer einheitlichen Terminologie sei im Grundsatz nichts entgegenzusetzen. Da die neue Begrifflichkeit zu komplex und eines souveränen Staates unwürdig sei, fordere sie stattdessen die Verwendung eines einfachen und klaren Begriffs: z. B. «Schweizer Landesgrenze vs. Schengen-Aussengrenze».

5.4 Anpassung der Nebenstrafbestimmung gegen Menschenschmuggel

Neuformulierung der Sachüberschrift

20 Kantone (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), 2 Parteien (FDP und SVP) sowie GastroSuisse, VFG und VKM befürworten die Neufassung der Sachüberschrift von Artikel 116. GastroSuisse begrüsst insbesondere, dass neben dem Begriff «Menschenschmuggel» neu auch «Förderung der Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung» in die Sachüberschrift aufgenommen werde. Die FDP erachtet die Änderung der Sachüberschrift im Sinne eines Schritts hin zu einer klareren Gesetzgebung.

Amnesty, AsylLex, SFH und SGB lehnen den Entwurf zur Änderung der Sachüberschrift von Artikel 116 ab. Sie sind zusammen mit der SP der Auffassung, dass im Zusammenhang mit der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts soli-

darisches oder humanitäres Handeln nicht bestraft werden dürfe. Amnesty und SFH geben zu bedenken, dass mit diesem Vorschlag explizit festgehalten bzw. zementiert würde, dass auch Formen der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts bestraft werden sollten, die nicht auf einen finanziellen Vorteil abzielten bzw. die nicht unter die Definition von Menschenschmuggel bzw. Schlepperei fallen würden. Mit der Titeländerung werde der ohnehin geringe Spielraum der Justiz – humanitär handelnde Menschen nicht oder milder zu bestrafen – tendenziell weiter eingeschränkt.

Für AsylLex entstehe mit der Erweiterung der Sachüberschrift mit dem Begriff «Menschenschmuggel» eine unbefriedigende Rechtslage, und es werde damit gegen das strafrechtliche Bestimmungsgebot verstossen. Artikel 116 enthalte sehr verschiedene Tathandlungen (z. B. Solidaritätsdelikte, gewerbsmässiges Handeln), die klar voneinander getrennt und unterschieden werden müssten. Ob die Erweiterung der Sachüberschrift tatsächlich der erwünschten Abschreckung und somit der Bekämpfung des Menschenschmuggels diene, sei fraglich (ebenso die Kantone GE und SO). Falls an dem Begriff festgehalten werde, wäre eine saubere Trennung der Tatbestände und somit eine Einführung einer zweiten Gesetzesnorm wünschenswert.

Verschiebung der Strafbestimmung ins Kernstrafrecht

Der Kanton BE beantragt die Verschiebung der Strafbestimmung ins StGB und hält insbesondere fest, dass strafrechtlich in erster Linie der Menschenschmuggel bekämpft werden solle, der im Regelfall durch Gruppierungen und insbesondere mit Bereicherungsabsicht der Täter begangen werde. Eine neue Strafbestimmung im StGB unter dem vierten Titel «Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit» solle den heutigen Artikel 116 Absatz 3 in eine eigene Strafnorm fassen. Der neue Artikel solle nicht nur das Rechtsgut der territorialen Hoheitsgewalt, sondern die Unversehrtheit von Freiheit, Leib und Leben und die Menschenwürde schützen. Da die Straftat durch In- und Ausländer begangen werden könne und somit nicht unter den Geltungsbereich von Artikel 2 falle, sei eine Regelung im Strafgesetzbuch anzustreben. Ebenfalls bedauert die KKJPD, dass von der Möglichkeit abgesehen wurde, den Straftatbestand des Menschenschmuggels ins Kernstrafrecht zu verschieben. Sie sei sowohl seitens der kantonalen Polizeibehörden wie auch von der schweizerischen Staatsanwältkonferenz darauf hingewiesen worden, dass die Verschiebung ins Kernstrafrecht im Sinne der Strafverfolgungsbehörden gewesen wäre. Aus Sicht der FDP sollten strafrechtliche Normen im Strafgesetzbuch konzentriert und spezifische Strafbestimmungen in separaten Gesetzen tendenziell vermieden werden. Die SVP begrüsst, dass die Strafbestimmung im Nebenstrafrecht verbleibe. Sie findet es nachvollziehbar, dass auf eine Unterstellung unter die Bundesgerichtsbarkeit verzichtet werde.

Erhöhung des Strafmasses

Die Kantone BE, GE und VD, die KKJPD und die SVP bedauern, dass auf eine Erhöhung der Maximalstrafandrohung (von fünf auf zehn Jahre) verzichtet wurde. Die Mitte ist der Ansicht, dass eine Anpassung der Maximalstrafe geprüft werden solle, und beantragt, eine solche Prüfung im Rahmen der Erarbeitung der Botschaft vorzunehmen. Während dem Kanton VD die Vorbehalte gegen die Erhöhung verständlich seien, erachten die KKJPD und die SVP die Begründung im Bericht hingegen als nicht zielführend. Gemäss der SVP zeige die Praxis, dass viele Migranten, die durch Menschenschmuggel in die Schweiz gelangen, in der Regel nicht zurückgeschafft würden und zudem teilweise über Generationen hinweg wirtschaftlich nie richtig Fuss fassen könnten. Insofern sei eine zehnjährige Freiheitsstrafe als maximale Strafanandrohung verhältnismässig. Mit der Erhöhung des Strafrahmens werde den Gerichten angezeigt, dass im Grundsatz höhere Strafen ausgefällt werden sollten. In Ergänzung zur Erhöhung des Strafmasses fordert die SVP zu prüfen, inwiefern Schlepper für die Kosten,

die dem Staat durch die eingereisten Personen entstünden, haftbar gemacht werden könnten.

Gemäss dem Kanton BE dränge sich eine Erhöhung auf, weil mit dem Menschenschmuggel mehrere Rechtsgüter gleichzeitig gefährdet und/oder verletzt würden. Die Auswirkungen des Menschenschmuggels gingen weiter als eine blosser Verletzung oder Bedrohung der Grenzhoheit der Schweiz. Das Phänomen des Menschenschmuggels weise in der Praxis der Strafverfolgungsbehörden eine grosse Nähe zum Straftatbestand des Menschenhandels (Art. 182 StGB) auf, für welchen eine Freiheitsstrafe bis zu 20 Jahren vorgesehen sei. Der Menschenhandel stelle in der Praxis regelmässig das Folgedelikt von Menschenschmuggel dar. Die Fälle von Menschenschmuggel seien für die Strafverfolgungsbehörden oft kaum abgrenzbar von den Fällen des Menschenhandels. Aus diesen Gründen erscheine eine Angleichung des Strafmasses des Menschenschmuggels an das Strafmass des Menschenhandels zwingend. Der Hinweis in den Erläuterungen, dass allenfalls noch das Strafmass der kriminellen Organisation nach Artikel 260^{ter} StGB hinzukommen könne, sei sehr hypothetisch und praxisfremd. Diese Bestimmung komme bereits beim schwerwiegenderen Delikt des Menschenhandels kaum zur Anwendung.

Es bleibe gemäss dem Kanton SO insbesondere unberücksichtigt, dass in der Praxis weit häufiger der nicht qualifizierte Tatbestand gemäss Artikel 116 Absatz 1 zur Anwendung komme, da der organisierte Menschenschmuggel gemäss Artikel 116 Absatz 3 kaum je werde nachgewiesen werden können. Die von Menschenschmuggel betroffenen Personen würden regelmässig Aussagen über ihre Schlepper verweigern, weshalb die Strafverfolgung im Bereich von grossen kriminellen Tätergruppierungen, die vor allem gewinnorientiert agierten, schwierig sei. Da der qualifizierte Tatbestand kaum je vorliege oder beweisbar sei, bedürfe es eines höheren Strafrahmens im Grundtatbestand, um Menschenschmuggel wirksam, angemessen und abschreckend sanktionieren zu können und damit der Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zu entsprechen. Der SGB begrüsst den Verzicht auf die Erhöhung des Strafmasses, da Artikel 116 staatliche Interessen und nicht die Interessen der geschmuggelten Menschen schütze.

Gemäss AsyLex sei die Schweiz mit dieser rigiden Gesetzgebung zunehmend ein Sonderfall, diese gelte als eine der strengsten in Europa. Diverse europäische Länder würden Straffreiheit vorsehen, wenn die Beihilfe zum illegalen Aufenthalt aus humanitären Motiven erfolge. Eine Strafe werde dort nur in Fällen ausgesprochen, in denen mit Bereicherungsabsicht gehandelt worden sei. Hierbei sei auf Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie des Rats der Europäischen Union 2002/90/EG vom 28. November 2002 zu verweisen, wonach ausdrücklich vorgesehen werde, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union Straffreiheit beschliessen könnten, wenn die Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt aus humanitären Motiven geschehe.

Amnesty und SFH fordern, dass die Gesetzgebung strikt auf die Bekämpfung der Schlepperei auszurichten und mit Sinn und Zweck der relevanten völkerrechtlichen Bestimmungen in Einklang zu bringen sei. Diesbezüglich verweisen Amnesty und SFH auf das «Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität» und die «Erklärung über das Recht und die Verpflichtung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft, die allgemein anerkannten Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und zu schützen (UNO-Deklaration für den Schutz von Menschenrechtsverteidiger/innen)».

Streichung des «leichten Falles»

AsyLex, SGB, SP und VFG lehnen die Streichung ab. AsyLex begründet die Ablehnung der Streichung dahingehend, dass es Sinn und Zweck des «leichten Falles» sei, solche leichten Fälle im Normgefüge sichtbar zu machen, damit diesen auch hinreichend Rechnung getragen werde. Eine Streichung begünstige den Eindruck, der Gesetzgeber habe eine Privilegierung von leichten Fällen ausdrücklich nicht mehr gewollt. Durch die Streichung würde der leichte Fall unter Absatz 1 von Artikel 116 (Vergehen) zu subsumieren sein, womit neu bei einer entsprechenden Verurteilung ein Eintrag ins Strafregister erfolgen würde. Damit würde jedoch nicht der gewerbsmässige Menschenschmuggel bekämpft, sondern eine Verschärfung der «Solidaritätsdelikte» erzielt.

Der Kanton ZG weist darauf hin, dass aus den Ausführungen im erläuternden Bericht (Ziff. 2.1.2) zur Strafbestimmung nicht unmissverständlich hervorgehe, dass die Streichung von Artikel 116 Absatz 2 nicht durch diese Vorlage, sondern im Rahmen der Harmonisierung des Strafrahmens und der Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionsrecht (BBI 2018 2903) erfolgen soll. Der Kanton ZG regt daher an, ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Streichung von Absatz 2 nicht Bestandteil der vorliegenden Gesetzesänderung bilde.

5.5 Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen und gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung

Allgemeine Bemerkungen

20 Kantone (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), 3 Parteien (die Mitte, FDP und SVP), FER, GastroSuisse, KKJPD und STV stimmen den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu. Einige Vernehmlassungsteilnehmende sind mit den Gesetzesänderungen im Grundsatz einverstanden, verlangen jedoch Ergänzungen, Änderungen oder Präzisierungen bei der vorgeschlagenen kurzfristigen Festhaltung in einem kantonalen Ausreisezentrum (die Kantone GE und ZH, AsyLex, NKVF und SFH) sowie zur finanziellen Unterstützung von kantonalen Ausreisezentren durch den Bund (die Kantone NE und VS, SP und VKM).

Der SGB befürwortet die vorgeschlagene finanzielle Unterstützung von Ausreisezentren durch den Bund, er lehnt die vorgeschlagene kurzfristige Festhaltung jedoch ab.

Artikel 73 Kurzfristige Festhaltung

AsyLex und SFH sprechen sich gegen die erst nachträgliche richterliche Überprüfung der kurzfristigen Festhaltung aus. Diese sei verfassungswidrig (AsyLex) bzw. nicht praxistauglich (SFH), da die betroffenen Personen direkt nach der Festhaltung an einen Nachbarstaat übergeben würden und ihnen damit eine richterliche Überprüfung verwehrt werde. Die SFH erachtet zudem die Maximaldauer der kurzfristigen Festhaltung von drei Tagen als unverhältnismässig und bei Minderjährigen soll grundsätzlich keine kurzfristige Festhaltung angeordnet werden. Artikel 80 Absatz 4 sei entsprechend anzupassen.

AsyLex, NKVF und SFH verlangen, dass die kurzfristige Festhaltung schriftlich angeordnet werden soll. Zudem werden Forderungen zur Unterbringung bei der kurzfristigen Festhaltung gestellt. Insbesondere soll die getrennte Unterbringung von Männern, Frauen und Familien gewährleistet werden. Die SP fordert ebenfalls angemessene Bedingungen. Gemäss AsyLex und SFH solle zudem auf eine Unterbringung in unterirdischen Zivilschutzbunkern, auf Polizeiposten oder in Polizeigefängnissen verzichtet werden. Überdies sei sicherzustellen,

dass die betroffenen Personen Zugang zu einer Rechtsvertretung (AsyLex) bzw. zum Asylverfahren (SFH) haben.

Der Kanton GE ist der Auffassung, dass die vorgeschlagene kurzfristige Festhaltung zu höheren Ausgaben bei den kantonalen Gerichten führen werde. Dies sei eine weitere finanzielle Auswirkung auf die Kantone, die berücksichtigt werden müsse. Der SGB verlangt die «ersatzlose Streichung» der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zur kurzfristigen Festhaltung. Sogenannte unerwünschte Immigration stelle für den SGB keinen legitimen Grund für einen Freiheitsentzug dar.

Der Kanton ZH wünscht zusätzlich zu den vorgeschlagenen Änderungen zur kurzfristigen Festhaltung eine Ergänzung von Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe b. Diese Bestimmung sei wie folgt zu ergänzen: «zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit, soweit dazu ihre persönliche Mitwirkung erforderlich ist *und sie sich bislang nicht selbst um die Klärung ihrer Identität aktiv bemüht haben*». Der Kanton ZH begründet diesen Vorschlag damit, dass gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich eine entsprechende kurzfristige Festhaltung nur zur Anwendung gelange, wenn die betroffene Person einer entsprechenden Vorladung mindestens einmal ohne entschuldbaren Grund nicht gefolgt sei oder zumindest unmissverständlich zum Ausdruck gebracht habe, dass sie dieser nicht folgen werde. Da die von den Vertretungen der (möglichen) Herkunftsländer durchgeführten Identitätsbefragungen zum Teil nur einmal jährlich oder noch seltener angeboten würden, bleibe diesfalls der Wegweisungsvollzug der Ausreisepflichtigen über längere Dauer blockiert.

Artikel 82 Finanzierung durch den Bund

Der Kanton VS beantragt, dass der Wortlaut der Bestimmung dahingehend angepasst wird, dass ein Kanton auch mehrere Ausreisezentren betreiben könne. Zudem soll auf das Erfordernis der «ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen» für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an kantonalen Ausreisezentren verzichtet werden (Art. 82 Abs. 3 Bst. b). Der Kanton VS begründet dies dahingehend, dass diese Anforderung zu unbestimmt sei und die Schaffung entsprechender kantonalen Strukturen nicht kurzfristig erfolgen könne.

Der Kanton NE und die VKM fordern, dass in aussergewöhnlichen Umständen und bei hoher Dringlichkeit die finanzielle Beteiligung des Bundes obligatorisch sein soll.

Die SP erwartet, dass die an die Kantone geleisteten Beiträge zweckgemäss eingesetzt werden; dies müsse der Bund sicherstellen.

6 Verzeichnis der Eingaben

Kantone / Cantons / Cantoni (25)

Aargau / Argovie / Argovia	AG
Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes Extérieures / Appenzello Esterno	AR
Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno	AI
Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna	BL
Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città	BS
Bern / Berne / Berna	BE
Freiburg / Fribourg / Friburgo	FR
Genf / Genève / Ginevra	GE
Glarus / Glaris / Glarona	GL
Graubünden / Grisons / Grigioni	GR
Luzern / Lucerne / Lucerna	LU
Neuenburg / Neuchâtel	NE
Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo	NW
Obwalden / Obwald / Obvaldo	OW
Schaffhausen / Shaffhouse / Sciaffusa	SH
Schwyz / Svitto	SZ
Solothurn / Soleure / Soletta	SO
St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo	SG
Tessin / Ticino	TI
Thurgau / Thurgovie / Turgovia	TG
Uri	UR
Waadt / Vaud	VD
Wallis / Valais / Vallese	VS
Zug / Zoug / Zugo	ZG
Zürich / Zurich / Zurigo	ZH

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici (4)

Die Mitte

Le Centre

Alleanza del Centro

FDP.Die Liberalen

PLR.Les Libéraux-Radicaux

PLR.I Liberali-Radicali

FDP

PLR

PLR

Schweizerische Volkspartei

Union Démocratique du Centre

Unione Democratica di Centro

SVP

UDC

UDC

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Parti socialiste suisse

Partito socialista svizzero

SPS

PSS

PSS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna (2)

Schweizerischer Gemeindeverband

Association des Communes Suisse

Associazione dei Comuni Svizzeri

SGV

ACS

ACS

Schweizerischer Städteverband

Union des villes suisses

Unione delle città svizzere

SSV

UVS

UCS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia (3)

Economiesuisse

economiesuisse

Schweizerischer Arbeitgeberverband

Union patronale suisse

Unione svizzera degli imprenditori

SAV

UPS

USI

Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Union syndicale suisse

Unione sindacale svizzera

SGB

USS

USS

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Le cerchie interessate (25)

AEROSUISSE Dachverband der schweizerischen Luft- und Raumfahrt Fédération faïtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses Associazione mantello dell'aeronautica e dello spazio svizzeri	Aerosuisse
Amnesty International	Amnesty
AsyLex	AsyLex
Aviationsuisse	Aviationsuisse
Centre Patronal	CP
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Flughafen Zürich	FZAG
Freikirchen Schweiz	VFG
GastroSuisse	GastroSuisse
Genève Aéroport	GVA
Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst Conférence des autorités de surveillance de l'état civil Conferenza delle autorità di vigilanza sullo stato civile	KAZ CEC CSC
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	KKJPD CCDJP CCDJP
Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione comunali, regionali e cantonali	KID CDI CDI
Nationale Kommission zur Verhütung von Folter Commission nationale de prévention de la torture Commissione nazionale per la prevenzione della tortura	NKVF CNPT CNPT
Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données Conferenza degli incaricati svizzeri per la protezione dei dati	Privatim

Schweizerische Flüchtlingshilfe Organisation suisse d'aide aux réfugiés Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati	SFH OSAR OSAR
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati	SVR ASM ASM
Schweizerischer Tourismus-Verband Fédération suisse du tourisme Federazione svizzera del turismo	STV FST FST
Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen Association suisse des officiers de l'état civil Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile	SVZ ASOEC ASUSC
Swiss International Airports Association	SIAA
Verband Schweizer Flugplätze Association Suisse des aérodromes Associazione Svizzera degli aerodromi	VSF ASA ASA
Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden Association des offices suisses du travail Associazione degli uffici svizzeri del lavoro	VSAA AOST AUSL
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden Association des services cantonaux de migration Associazione dei servizi cantonali di migrazione	VKM ASM ASM
Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen Association des établissements cantonaux d'assurance Associazione degli istituti cantonali di assicurazione	VKG AECA AICA
Zürcher Handelskammer	ZHK