



Dezember 2019

Änderung des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG)

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

Erläuternder Bericht

Überblick

Seit der Schengen-Assoziierung im Jahr 2008 hat sich das Regime der Personenkontrollen an der Landesgrenze der Schweiz grundlegend geändert: Während an den Binnengrenzen solche Kontrollen grundsätzlich nicht mehr zulässig sind, wurden die Kontrollen an den Ausseugrenzen verschärft. Dafür hat der Bundesrat einen Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung» erlassen, der verschiedene Massnahmen vorsieht. Die überwiegende Mehrheit dieser Massnahmen ist bereits umgesetzt und operativ; einige Massnahmen bedürfen noch einer gesetzlichen Umsetzung.

Im Rahmen der «Integrierten Grenzverwaltung» sollen im Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005¹ über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG) erstmals die Pflichten der Flugplatzhalter beim Bau und Betrieb von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, festgelegt werden. Die Mitwirkung der Flugplatzhalter wird bisher zwar vorausgesetzt, aber nirgends als rechtliche Verpflichtung festgehalten:

- Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, sollen verpflichtet werden, die für eine geordnete Durchführung der Grenzübertrittskontrolle erforderlichen Räumlichkeiten zuhanden der Behörden unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Überdies haben sie ihre betrieblichen Abläufe an die Bedürfnisse der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden anzupassen und allenfalls bauliche Massnahmen zugunsten einer geordneten Grenzübertrittskontrolle vorzunehmen. Kommen sie dem nicht nach, so kann der behördlichen Anordnung mit einem Zwangsgeld entsprechende Nachachtung verschafft werden.
- Bauliche Massnahmen und Umnutzungen oder eine Änderung der betrieblichen Abläufe an den Flugplätzen, welche die Aufgaben der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden tangieren, sollen neu generell genehmigungspflichtig sein.
- Halter von internationalen Flughäfen sollen zudem verpflichtet werden, eine kostengünstige Unterkunft bereitzustellen für Personen, die am Flughafen um Asyl nachsuchen, sowie eine internationale Transitzone zu betreiben.

Die Vernehmlassungsvorlage enthält auch redaktionelle Anpassungen im AIG bei den Bestimmungen über die Grenzübertrittskontrolle. Diese Begriffsangleichung an den Schengener Grenzkodex (SGK) erhöht die Verständlichkeit. Sie führt zu keinen materiellen Änderungen.

Im Rahmen dieser Vorlage wird auch eine Änderung der Nebenstrafbestimmung über die Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts vorgeschlagen («Menschenschmuggel»; Art. 116 AIG). Sie betrifft die Sachüberschrift.

Zudem dient diese Vorlage der Umsetzung der Motion 17.3857 Abate, «Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen», wonach der Bund von den Kantonen betriebene Ausreisezentren ausserhalb des Asylbereichs finanziell unterstützen soll. Ausreisezentren dienen der Rückübergabe von Personen an die Nachbarstaaten, die im Rahmen einer Kontrolle an der Landesgrenze weggewiesen werden.

¹ SR 142.20

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Umsetzung Aktionsplan «Integrierte Grenzverwaltung»

Mit der Schengen-Assoziierung im Jahr 2008 hat sich das Regime der Personenkontrollen an den Landesgrenzen der Schweiz grundlegend geändert: Während an den Binnengrenzen im Schengen-Raum grundsätzlich keine Personenkontrollen mehr zulässig sind, wurden sie an den Schengener Aussengrenzen verschärft. Dieser Systemwechsel erforderte neue, Schengen-weit koordinierte Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität. Doch auch auf nationaler Ebene sind eine engere Kooperation der Grenzverwaltungsbehörden und eine verstärkte Koordination der Vollzugs-massnahmen erforderlich.

Das Evaluation Committee der EU empfahl der Schweiz in seinem Evaluationsbericht aus dem Jahr 2008 zur Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens die Entwicklung eines «umfassenden nationalen Plans, der alle Elemente einer integrierten Grenzverwaltung [...] enthält». Die Schweiz hat diese Empfehlung umgesetzt und einen nationalen Plan zur effizienten und koordinierten Bekämpfung der illegalen Migration und der grenzüberschreitenden Kriminalität ausgearbeitet: den *Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung* (Aktionsplan)².

Der Aktionsplan basiert auf der vom Bundesrat in Auftrag gegebenen *Integrierten Grenzverwaltungsstrategie*. Er wurde im Juli 2014 durch den Bundesrat und im November 2014 durch die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) zur Kenntnis genommen. Er enthält 68 konkrete Massnahmen zur Umsetzung der Strategie, von denen heute die meisten umgesetzt sind. Mit den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung vom 15. August 2018³ (VEV) werden zwei weitere Massnahmen umgesetzt.⁴

Gemäss Schengener Grenzkodex (SGK)⁵ dürfen die Schengener Aussengrenzen nur an den dafür bezeichneten Grenzübergangsstellen überschritten werden. Weil die Schweiz ausschliesslich von Schengen-Staaten umgeben ist, kommen dafür nur Flugplätze in Frage. Zurzeit hat die Schweiz zwölf Flugplätze als Grenzübergangsstellen (im Sinne von «Aussengrenzübergangsstellen») deklariert.⁶ Auf allen anderen Flugplätzen der Schweiz dürfen grundsätzlich keine Direktflüge von oder nach Drittstaaten (Staaten ausserhalb des Schengen-Raums) durchgeführt werden.

Im AIG soll festgelegt werden, wie und in welchem Umfang sich die Betreiber von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, für eine geordnete Durchführung der Grenzübertrittskontrollen zu beteiligen haben.

Zudem werden bauliche Massnahmen und Umnutzungen sowie die Abänderung von betrieblichen Abläufen mit Bezug zur Grenzübertrittskontrolle generell der vorgängigen Genehmi-

² www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/aktionsplan-ibm_d.pdf

³ SR 142.204

⁴ M 3.4-1-1: Beteiligung der Flugplatzhalter an den Grenzkontrollkosten [sowie Überprüfung] und rechtliche Abstützung der Flugplatzkategorien; M 3.4-1-2: Prüfung der Abschaffung des Ausnahmeregimes für Non-Schengen-Flüge auf Flugplätzen der Kategorie D.

⁵ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/817, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27.

⁶ Es sind dies: Zürich, Genf, Basel, Bern-Belp, Sitten, Lugano-Agno, St. Gallen-Altenrhein, Samedan, Lausanne-Blécherette, La Chaux-de-Fonds, Grenchen, Locarno.

gung durch die für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden unterstellt.⁷ Schliesslich soll eine neue gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Bundesrat die infrastrukturellen und betrieblichen Anforderungen an einen Flugplatz, der eine Schengen-Aussengrenze bildet, festlegen kann. Zudem soll klargestellt werden, dass der Bundesrat auch die Kompetenz hat, die Durchführung der Grenzübertrittskontrollen zu regeln; heute fehlt eine ausdrückliche rechtliche Grundlage dafür.

1.1.2 Redaktionelle Anpassungen

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 SGK angeglichen wird. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden.

1.1.3 Anpassung der Nebenstrafbestimmung gegen Menschen-smuggel

Die Bekämpfung von Menschenschmuggel ist ein wichtiges Anliegen des Bundesrates und damit auch der integrierten Grenzverwaltungsstrategie.⁸ Unter *Menschenschmuggel* wird umgangssprachlich die Beihilfe zum Verbringen einer Person über die Grenze, meist gegen Bezahlung, verstanden. Dieser geläufige Begriff ist dem AIG bis heute unbekannt; diese Nebenstraftatbestände werden im AIG bislang mit «Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise, des rechtswidrigen Aufenthalts oder des Verschaffens einer Erwerbstätigkeit ohne dazu erforderliche Bewilligung» bezeichnet (Art. 116 AIG). Der Begriff «Menschenschmuggel» hat bis heute keinen Eingang in die Terminologie des Gesetzes gefunden, wohl da die Tatbestände im Artikel 116 breit gefasst sind und sich hinsichtlich der Qualifikation (und damit auch im Strafmass) deutlich voneinander unterscheiden.

Sowohl parlamentarische Vorstösse, als auch Fachkreise fordern eine Anpassung und Schärfung der Strafbestimmung zur Bekämpfung des Menschenschmuggels. Namentlich folgende parlamentarische Vorstösse äussern sich zu diesem Thema:

- P 15.3215 Verstärkung des Kampfes gegen den Menschenschmuggel (N 8.5.2015, Hefti Thomas)
- I 15.3906 Warum legen wir den Schleppern nicht das Handwerk? (N 4.12.15, Stolz Daniel)
- P 16.3616 Kriminelle Schlepper verstärkt bekämpfen (N 24.8.16, Béglé Claude)
- I 16.3807 Kommerzielle Schlepper und Menschenhändler. Strafmass (N 2.12.16, Feri Yvonne)
- Frage 16.5358 Kampf den Schlepperbanden. Ist das Regelwerk angemessen? (N 14.9.16, Addor Jean-Luc)
- Parl. I 16.477 Den Kampf gegen Schlepperbanden verstärken (N 30.9.16, Addor Jean-Luc)
- P 17.3790 Schaffung einer Strafbestimmung gegen das Schlepperwesen (N 15.11.17, Jauslin Matthias Samuel)
- I 18.4188 Artikel 116 des Ausländergesetzes und das «Delikt der

⁷ Der Bundesrat soll zudem auf Verordnungsstufe die Kategorien der Aussengrenzflughäfen definieren und die Kriterien festlegen, nach denen künftig Flugplätze zu Aussengrenzen der Schweiz erklärt werden können. Zudem soll er regeln, unter welchen Voraussetzungen auch auf Flugplätzen, die nicht als Aussengrenze bezeichnet wurden, ausnahmsweise ein Überschreiten der Aussengrenze (als Direktflüge von und nach Flugplätzen ausserhalb des Schengen-Raums) möglich sein soll.

⁸ Vgl. dazu insbesondere S. 51 des Aktionsplans.

Mit dem Postulat 16.3616 «Kriminelle Schlepper verstärkt bekämpfen» wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, wie das Schlepperwesen verstärkt bekämpft werden kann.⁹ Weiter wurde namentlich gefordert, dass das Strafmass von Artikel 116 AIG – das im Grundtatbestand jenem des einfachen Diebstahls entspreche – deutlich angehoben werde (Interpellation 16.3807). Andere Vorstösse fordern hingegen die Entkriminalisierung der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise, des rechtswidrigen Aufenthalts oder des Verschaffens einer Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung, sofern die Hilfeleistung aus achtenswerten Gründen erfolgt (Parl. I 18.461 «Artikel 116 AuG. Solidarität nicht mehr kriminalisieren»). Am 30. September 2016 wurde eine parlamentarische Initiative eingereicht, welche die Straftaten nach Artikel 116 Absatz 3 Buchstabe b AIG (begangen durch eine Vereinigung oder Gruppe, die sich zur fortgesetzten Begehung dieser Tat zusammengefunden hat) der Bundesgerichtsbarkeit unterstellen will.¹⁰ Ein weiteres Postulat (17.3790) forderte die Schaffung einer spezifischen Strafbestimmung zum Menschenschmuggel, um damit die Verbindlichkeit für die Strafverfolgungsbehörden zu erhöhen.

Der Bundesrat hat in den Antworten auf die Interpellation Feri 16.3807 «Kommerzielle Schlepper und Menschenhändler. Strafmass» und das Postulat Jauslin 17.3790 «Schaffung einer Strafbestimmung gegen das Schlepperwesen» angekündigt, dass er insbesondere eine Verschärfung der Strafandrohung prüfen wird.

1.1.4 Finanzielle Unterstützung des Bundes für kantonale Ausreisezentren an der Grenze und rechtliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in Ausreisezentren

Der Bundesrat wird mit der Motion Abate 17.3857¹¹ beauftragt, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, damit der Bund diejenigen Grenzkantone finanziell unterstützen kann, die temporäre Unterkünfte (kantonale Ausreisezentren) zur Unterbringung von Ausländerinnen und Ausländern betreiben, die gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen an einen Nachbarstaat rückübergeben werden können (vgl. Art. 82 Abs. 3 E-AIG).

Zur Umsetzung dieser Motion soll zudem eine gesetzliche Grundlage für die vorübergehende Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in einem entsprechenden kantonalen Ausreisezentrum geschaffen werden (Art. 73 Abs. 1 Bst. c E-AIG).

⁹ Der Bundesrat hat dieses Postulat am 20. Juni 2018 mit dem Bericht «Kriminelle Schlepper verstärkt bekämpfen; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3616 Béglé vom 17.06.2016» (einsehbar unter: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20163616/Bericht%20BR%20D.pdf>) beantwortet.

¹⁰ 16.477 Pa. Iv. «Den Kampf gegen Schlepperbanden verstärken». Nachdem der Nationalrat der parlamentarischen Initiative am 13. März 2018 Folge gegeben hat, hat der Ständerat dies am 26. September 2018 abgelehnt.

¹¹ 17.3857 Mo. Abate. Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen.

1.2 Die vorgeschlagene Lösung

1.2.1 Festlegung der Anforderungen an Flugplätze, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, Bereitstellung von Infrastruktur zu Gunsten der Grenzübertrittskontrolle durch den Flugplatzhalter und Genehmigungspflicht von baulichen Massnahmen, Umnutzungen oder der Änderung von betrieblichen Abläufen

Eine funktionierende Grenzübertrittskontrolle setzt geeignete örtliche Infrastrukturen und betriebliche Abläufe voraus. Sie kann daher nicht bloss von der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden allein gewährleistet werden. Die Behörde ist darauf angewiesen, dass ihr der Flugplatzhalter die nötige Infrastruktur zur Verfügung stellt und bei der Ausgestaltung seiner betrieblichen Abläufe und bei der Infrastruktur die Bedürfnisse der Grenzübertrittskontrolle mitberücksichtigt. Um dies zu gewährleisten, bedarf es gewisser Minimalanforderungen, die erfüllt sein müssen, um einen Flugplatz zum Flughafen, der eine Schengen-Aussengrenze bildet, zu erklären und diesen als solchen zu betreiben. Diese Voraussetzungen sind heute rechtlich nicht näher geregelt. Auch wenn sie sich zumindest teilweise indirekt aus bestehenden Regelungen herleiten lassen, ist aus Gründen der Transparenz, der Rechtssicherheit und der Durchsetzbarkeit gegenüber den Flugplatzhaltern eine explizite rechtliche Regelung erforderlich. Der Vorentwurf legt in Artikel 95a E-AIG die Grundsätze fest, während die Detailregelungen durch den Bundesrat auf Verordnungsstufe erfolgen sollen.

Im Gegensatz zum Zollrecht, gemäss dem Dritte dem Bund für die Ausübung der Zollkontrolle unter gewissen Voraussetzungen unentgeltlich die erforderlichen Anlagen und Räume zur Verfügung stellen und die Betriebskosten der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) übernehmen müssen¹², fehlt es im Ausländerrecht bis heute an einer analogen Bestimmung. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, weshalb die Zollbehörden gegenüber den für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden im Verhältnis zu den Flugplatzhaltern bessergestellt werden sollen: beide übernehmen hoheitliche Funktionen. Es ist festzuhalten, dass die Grenzübertrittskontrolle die Nutzung des Flugplatzes erst ermöglicht und so mittelbar wirtschaftlichen Nutzen generiert. Damit ist eine Verpflichtung zur Bereitstellung der für die Grenzübertrittskontrolle notwendigen Infrastruktur durch die Flugplatzhalter gerechtfertigt. Letztlich dürften die dafür anfallenden Kosten als Teil der gesamten Infrastrukturkosten bereits heute und auch in Zukunft auf die Passagiere abgewälzt werden.

Das Zollrecht sieht zudem vor, dass im Rahmen von Neu- oder Umbauten von Zollflughäusern die Bedürfnisse der Zollkontrolle zu berücksichtigen sind und deshalb Projekte, die das Zollveranlagungsverfahren und die Zollgrenze berühren, vorgängig der EZV zur Genehmigung zu unterbreiten sind.¹³ Eine analoge Bestimmung zugunsten der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden besteht nicht und soll deshalb geschaffen werden. Eine ordentliche Grenzübertrittskontrolle lässt sich nur durchführen, wenn insbesondere die dafür notwendigen betrieblichen und infrastrukturellen Voraussetzungen gegeben sind. Entsprechend ist das AIG mit einer zu Artikel 139 der Zollverordnung vom 1. November 2006¹⁴ (ZV) analogen Bestimmung zu ergänzen. Danach ist bei Neu- und Umbauten oder Umnutzungen von Flughäusern, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, sowie anderen Anpassungen, die Einfluss auf die Grenzübertrittskontrollen haben (z. B. Prozessabläufe oder Schliesspläne), den Bedürfnissen der Grenzübertrittskontrolle Rechnung zu tragen. Entsprechende Projekte sind der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden vorgängig zur Genehmigung zu unterbreiten. Kommt ein Flughafenhalter diesen Verpflichtungen nicht nach, so können sie

¹² Art. 5 Abs. 2 Zollgesetz vom 18. März 2005 (ZG; SR 631.0)

¹³ Art. 4 Abs. 2 ZG

¹⁴ SR 631.01

angeordnet werden. Diese Anordnung lässt sich nötigenfalls mit einem Zwangsgeld durchsetzen.

1.2.2 Redaktionelle Angleichung des AIG an den Schengener Grenzkodex

Für die Vollzugsbehörden und die betroffenen Personen ist es hilfreich, wenn im nationalen und internationalen Recht die gleichen Ausdrücke verwendet werden. Die vorgeschlagene Angleichung der Terminologie des AIG und seiner Ausführungsverordnungen an diejenige des Schengener Grenzkodex dient der Transparenz und der Rechtssicherheit. Sie erleichtert auch den internationalen Austausch.

1.2.3 Anpassung der Nebenstrafbestimmung zum Menschen-smuggel (Art. 116 AIG)

Die Bekämpfung von Menschen-smuggel ist ein gewichtiges Anliegen des Aktionsplans. Im Zentrum stehen dabei die effizientere Strafverfolgung, bessere behördenübergreifende Ermittlungen und die Festlegung von klaren Zuständigkeiten, ohne damit jedoch in die kantonale Kompetenzhoheit einzugreifen.¹⁵

Folgende Massnahmen des Aktionsplans wurden in diesem Bereich bereits ausgelöst und teilweise umgesetzt:

- Schulungsmodul «Illegale Migration» und «Menschenschmuggel» für Auslandsvertretungen;
- Kontaktliste «Illegale Migration/Menschenschmuggel»;
- Ausbildung in der Bekämpfung des qualifizierten Menschenschmuggels am Schweizerischen Polizeiinstitut (SPI) sowie Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen und -material;
- eindeutige Zuweisung der Ermittlungen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel;
- Benennung von Spezialisten bei Polizei und Staatsanwaltschaften im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel;
- Benennung von Ermittlungsgruppen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel;
- Fakultative Bundeskompetenz bei Strafverfolgung gegen den qualifizierten Menschenschmuggel (Prüfung);
- Konsequente Verwertung von Ermittlungshinweisen im Bereich qualifizierter Menschenschmuggel;
- Informationsgewinnung über Menschenschmuggel in der ersten Asylbefragung.

1.2.3.1 Definition Menschenschmuggel

Gemäss Erkenntnissen der Strafverfolgungsbehörden von Bund und Kantonen reicht das Täterspektrum im Bereich Menschenschmuggel von Einzelpersonen, die Familienangehörige über die Grenze bringen, bis hin zu grossen kriminellen Tätergruppierungen, die international vernetzt sind und skrupellos und gewinnorientiert agieren.¹⁶ Entsprechend ist auch der Strafrahmen von Artikel 116 AIG ausgestaltet. Er bewegt sich von der einfachen Busse in leichten

¹⁵ Aktionsplan, S. 51

¹⁶ Bericht «Gewerbsmässiger Menschenschmuggel und die Schweiz», Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM), 2014, S. 15.

Fällen bis hin zur Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren, verbunden mit einer Geldstrafe, bei einer qualifizierten Tatbegehung.

Das UNO-Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität enthält im Zusatzprotokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg¹⁷ die international gültigen Begriffsbestimmungen zum Menschenschmuggel: Unter *Schleusung von Migranten*¹⁸ wird die Herbeiführung der unerlaubten Einreise einer Person in einen Vertragsstaat verstanden, dessen Staatsangehörige sie nicht ist oder in dem sie keinen ständigen Aufenthalt hat, mit dem Ziel, sich unmittelbar oder mittelbar einen finanziellen oder sonstigen materiellen Vorteil zu verschaffen. Die *unerlaubte Einreise* ist das Überschreiten von Grenzen, ohne die erforderlichen Voraussetzungen für die erlaubte Einreise in den Aufnahmestaat zu erfüllen.

Im Schweizer Recht sind die Straftatbestände des «Menschenschmuggels» in Artikel 116 AIG enthalten: Die Nebenstrafbestimmung richtet sich gegen die Förderung der rechtswidrigen Ein- oder Ausreise sowie des rechtswidrigen Aufenthalts oder des Verschaffens einer Erwerbstätigkeit ohne dazu erforderliche Bewilligung. Absatz 1 enthält den Grundtatbestand, Absatz 2 die privilegierte («leichter Fall»)¹⁹ und Absatz 3 die qualifizierte Form des Tatbestands. Bei Artikel 116 AIG handelt es sich um die verselbstständigte Gehilfenschaft zu Artikel 115 AIG (Rechtswidrige Ein- oder Ausreise, rechtswidriger Aufenthalt und Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung).

Das seit 2008 geltende AIG (2008–2018: AuG) wurde an internationale Standards angeglichen und sieht im Vergleich zum früheren Recht (ANAG) bereits deutlich strengere Strafbestimmungen vor, insbesondere für die gewinnorientierte und organisierte Form der Tatbegehung. Diese qualifizierten Formen wurden mit dem AIG nicht mehr nur als Vergehen, sondern als Verbrechen eingestuft. Die maximale Freiheitsstrafe wurde in der Folge von drei auf fünf Jahre angehoben.²⁰ Seit dem 1. Januar 2011 besteht zudem die Möglichkeit, in der Schweiz wohnhafte Menschenschmuggler auch dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn sie Personen, die nie schweizerischen Boden betreten haben, innerhalb des Schengen-Raums schleusen (Art. 116 Abs. 1 Bst. a^{bis} AIG). Diese Anpassung entspricht der EU-Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28. November 2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt²¹, die für die Schengen-Mitgliedstaaten die Strafbarkeit der Gehilfenschaft zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt vorschreibt.

Die Richtlinie 2002/90/EG fordert namentlich, dass angemessene Sanktionen festgelegt werden für Personen, die Anstiftung oder Gehilfenschaft zur illegalen Ein- oder Durchreise oder mit Gewinnabsicht zum illegalen Aufenthalt leisten. Die Sanktionen haben gemäss Richtlinie wirksam, angemessen und abschreckend zu sein. Die Staaten können gemäss Richtlinie beschliessen, dass diese Handlungen in Anwendung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Rechtspraktiken keine Sanktionen zur Folge haben, wenn das Ziel der Handlung die humanitäre Unterstützung der betroffenen Person ist.

Im Jahr 2018²² erfolgten 8679 Verurteilungen wegen Verletzung der Einreisevorschriften (Art. 115 Abs. 1 Bst. a AIG), 9330 wegen rechtswidrigem Aufenthalt (Art. 115 Abs. 1 Bst. b

¹⁷ Zusatzprotokoll vom 15. November 2000 gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. In Kraft getreten für die Schweiz am 26. November 2000, SR **0.311.541**.

¹⁸ Synonym dazu werden namentlich auch die Begriffe «Schlepperei» und «Menschenschmuggel» verwendet.

¹⁹ Im Parlament wurde der Antrag der Kommissionsminderheit, der einen Strafausschlussgrund bei humanitären Beweggründen vorsah, abgelehnt. Artikel 116 AIG findet also auch auf Personen Anwendung, die einmalig und aus achtenswerten Gründen einer Ausländerin oder einem Ausländer Gehilfenschaft leisten.

²⁰ Amtl. Bull. NR 2004, S. 1147 ff.

²¹ ABl. L 328 vom 5.12.2002

²² Stand des Strafregisters: 20.05.2019.

AIG), 2961 wegen der Ausübung einer nicht bewilligten Erwerbstätigkeit (Art. 115 Abs. 1 Bst. c AIG) und 32 aufgrund einer Ein- oder Ausreise ausserhalb einer vorgeschriebenen Grenzübergangsstelle (Art. 115 Abs. 1 Bst. d AIG).²³

In 972 Fällen erfolgte im selben Jahr eine Verurteilung wegen Beihilfe dazu gemäss Artikel 116 AIG. Dabei entfielen 885 auf den Hauptanwendungsfall des Grundtatbestands (Erleichtern oder Vorbereiten der rechtswidrigen Ein- oder Ausreise oder des rechtswidrigen Aufenthalts; Art. 116 Abs. 1 Bst. a AIG) und 5 auf dieselbe Tatbegehung in einem Schengen-Staat (Art. 116 Abs. 1 Bst. a^{bis}). 58 Verurteilungen erfolgten wegen der Beihilfe zur Verschaffung einer Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung (Art. 116 Abs. 1 Bst. b AIG). 17 Verurteilungen erfolgten als leichter Fall (altruistische Handlungen, geringer Unrechtsgehalt; Art. 116 Abs. 2 AIG) und 32 Verurteilungen als schwerer Fall (Handeln mit Bereicherungsabsicht oder für eine Vereinigung oder Gruppe, die sich zur fortgesetzten Tatbegehung zusammengefunden hat; Art. 116 Abs. 3 AIG).

1.2.3.2 Strafprozessuale Überwachungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Menschenschmuggel

Bei *Menschenschmuggel* handelt es sich im Unterschied zum Menschenhandel (Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937²⁴ [StGB]) nicht um ein klassisches Delikt gegen die Freiheit des Opfers. Menschenschmuggel wird, wenn auch oftmals in Notlagen, mit Wissen und Willen der einreisewilligen Person ausgeführt.²⁵ Somit liegen Aussagen zu diesem Delikt regelmässig bloss in sehr reduziertem Ausmass vor. Dies führt dazu, dass sich die Ermittlungen in diesem Bereich sehr aufwändig gestalten und oftmals strafprozessuale Überwachungsmaßnahmen (Post- und Fernmeldeverkehr; Art. 269 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 [StPO]²⁶) oder die verdeckte Ermittlung (Art. 285a ff. StPO) zur Anwendung gebracht werden müssen. Namentlich um diese Massnahmen besser anwenden zu können, wurde aus Kreisen der Strafverfolgungsbehörden eine Erhöhung des Strafmasses bei Artikel 116 AIG gefordert. Eine solche Anpassung erscheint dafür jedoch nicht notwendig. Im qualifizierten Fall des Menschenschmuggels (Art. 116 Abs. 3 AIG) können bereits heute gestützt auf die StPO Überwachungsmaßnahmen sowie die verdeckte Ermittlung angeordnet werden (Art. 269 Abs. 2 Bst. b StPO, Art. 286 Abs. 2 Bst. b StPO). Bei Delikten im Rahmen des heute geltenden Grundtatbestands oder auch der Privilegierung (Art. 116 Abs. 1 und 2 AIG) ist es hingegen aus Gründen der Verhältnismässigkeit (Zweck-Mittel-Relation) nicht angebracht, derartige Massnahmen anzuordnen.

1.2.3.3 Verschiebung der Strafbestimmung ins Kernstrafrecht

Aus Expertenkreisen wurde vorgeschlagen, den Menschenschmuggel analog dem Menschenhandel (Art. 182 StGB) neu im Kernstrafrecht (StGB) anstatt im AIG (Nebenstrafrecht) zu regeln. Dadurch werde der Stellenwert der Norm und damit auch das Interesse an einer Strafverfolgung erhöht.

Dafür müsste im Strafgesetzbuch eigens ein neuer Titel geschaffen werden, da sich das geschützte Rechtsgut beim Menschenschmuggel (Delikt gegen die öffentliche Ordnung) von jenem des Menschenhandels (Verbrechen und Vergehen gegen die Freiheit) klar unterscheidet. Die blosser Verschiebung eines Straftatbestandes vom Nebenstrafrecht ins Kernstrafrecht (StGB) ist überdies hinsichtlich Verfolgungserfolg nicht von Relevanz: Zahlreiche Massendelikte sind heute im Nebenstrafrecht geregelt und werden dennoch regelmässig und

²³ Da in einem Urteil mehrere Straftaten enthalten sein können, übersteigt die Summe der einzeln ausgewiesenen Straftaten das Total.

²⁴ SR 311.0

²⁵ So liegt es «im Interesse» der geschleppten Person, vom Schlepper illegal in ein Land verbracht zu werden.

²⁶ SR 312.0

zahlreich geahndet (bspw. Strassenverkehrsgesetz, Betäubungsmittelgesetz). Die Verschiebung ins Kernstrafrecht könnte allenfalls dazu führen, dass die Norm sichtbarer wird, was letztlich der Generalprävention und Abschreckung dienlich sein kann. Diese Wirkung kann jedoch auch durch eine Neuformulierung der Sachüberschrift von Artikel 116 AIG erreicht werden, indem, wie von Expertenkreisen gefordert, der Begriff «Menschenschmuggel» abgebildet wird (vgl. dazu Ziff. 1.2.3.6).

Die Verschiebung der in Artikel 116 AIG enthaltenen Nebenstrafbestimmung ins Kernstrafrecht (StGB) wird in Arbeitsgruppen bislang auch von Expertenkreisen als wenig zielführend erachtet. Begründet wird dies damit, dass eine blosser Verschiebung der Norm kaum zu der erhofften Intensivierung der Strafverfolgungsaktivitäten führen dürfte. Den Grund für die wenigen Strafverfahren wegen Menschenschmuggels sehen die Strafverfolgungsbehörden in den fehlenden Ressourcen und der hohen Komplexität der Fälle, insbesondere aufgrund des Auslandsbezugs und der grenzüberschreitenden deliktischen Tätigkeit. Auch ein Blick auf die Nachbarländer zeigt, dass Menschenschmuggel üblicherweise nicht im Kernstrafrecht, sondern im Nebenstrafrecht geregelt wird.

Damit diesem regelmässig länderübergreifenden Tatbestand besser entgegnet werden kann, ist die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit von zentraler Bedeutung. Im Rahmen der operativen Tätigkeiten konnten in den letzten Jahren namentlich folgende Verbesserungen und Verstärkungen der nationalen und internationalen Zusammenarbeit erzielt werden:

- Im Herbst 2015 ist in Chiasso die Spezialeinheit Gruppo Interforze per la Repressione dei Passatori (GIRP) gebildet worden, um die Strafverfolgung von grenzüberschreitend tätigen Schleusergruppen zu verbessern. Der Kanton Tessin ist eine wichtige Transitregion für die Schleusung von Migrantinnen und Migranten aus Afrika via Italien nach Nordeuropa. Unter Führung der Kantonspolizei Tessin führt die Einheit Ermittlungen gegen Schleppernetzwerke, analysiert Informationen zur irregulären Migration und erstellt Lagebilder, tauscht Informationen mit den Nachbarstaaten aus und entwickelt Strategien zur Bekämpfung von irregulärer Migration und Menschenschmuggel insbesondere via die zentrale Mittelmeerroute.
- Die Schweiz (fedpol) ist Mitglied des INTERPOL Specialist Operational Network against Migrant Smuggling (ISON), das Ende 2015 zur Stärkung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden in der Bekämpfung von Menschenschmuggel geschaffen wurde. Das Netzwerk setzt sich zusammen aus Experten aus zahlreichen INTERPOL-Teilnehmerstaaten, die vom Menschenschmuggel als Herkunfts-, Transit- und/oder Zielstaat betroffen sind. ISON sieht insbesondere vor, den internationalen Informationsaustausch zu verbessern.
- Seit Februar 2016 ist das von Europol geschaffene European Migrant Smuggling Centre (EMSC) operativ. Dieses unterstützt die EU-Mitgliedstaaten sowie Drittstaaten wie die Schweiz bei der Bekämpfung von organisierten kriminellen Gruppierungen im Bereich des Menschenschmuggels.

1.2.3.4 Prüfung der Neuformulierung und Erhöhung des Strafmasses bei Artikel 116 AIG

Die Interpellation Feri «Kommerzielle Schlepper und Menschenhändler. Strafmass»²⁷ forderte eine Anpassung des Strafmasses im Bereich Menschenschmuggel für den Grundtatbestand wie auch für den qualifizierten Tatbestand (Art. 116 Abs. 1 und Abs. 3 AIG): Bis anhin werde in Artikel 116 Absatz 1 AIG lediglich festgehalten, dass mit Freiheitsstrafe bis zu ei-

²⁷ 16.3807; erledigt am 16.12.2016

nem Jahr oder Geldstrafe bestraft wird, wer im In- oder Ausland einer Ausländerin oder einem Ausländer die rechtswidrige Ein-, Durch- oder Ausreise erleichtert oder vorbereiten hilft. Dieses Strafmass, das einem einfachen Diebstahl entspreche, habe keine abschreckende Wirkung gegenüber einem Netzwerk von hochprofessionellen und skrupellosen Schleppern. Dazu muss klargestellt werden, dass hochprofessionelle und skrupellose Schlepper regelmässig den qualifizierten Tatbestand erfüllen dürften. Dies, da sie üblicherweise mit Bereicherungsabsicht (Abs. 3 Bst. a) oder für eine Vereinigung oder Gruppe (Abs. 3 Bst. b) agieren; allenfalls sogar im Rahmen einer kriminellen Organisation (Art. 260^{ter} StGB). Damit – und auch im Vergleich zur Ausgestaltung der übrigen Nebenstrafbestimmungen des AIG – scheint eine Anhebung des Strafmasses beim heutigen Grundtatbestand (Abs. 1) nicht angezeigt. Auch eine eigentliche materielle Anpassung der Privilegierung (Abs. 2) drängt sich nicht auf. Dieser Strafmilderungsgrund wurde mit Schaffung des AIG (damals AuG) im Jahr 2008 wieder eingeführt, nachdem er im früheren ANAG am 1. Januar 2007 aufgrund des neuen Allgemeinen Teils des StGB aufgehoben wurde.²⁸ Der Strafrichter soll auch weiterhin die Möglichkeit haben, in leichten Fällen nur auf Busse erkennen zu können. Allerdings hat der Bundesrat bereits mit der Botschaft zur Harmonisierung der Strafrahmen und zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionsrecht²⁹ vorgeschlagen, diesen Absatz zu streichen, weil einem leichten Fall auch ohne diese Regelung hinreichend Rechnung getragen werden kann.³⁰ So kann das Gericht eine geringe Geldstrafe verhängen (mindestens drei Tagessätze, Art. 34 Abs. 1 StGB) oder es kann von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung abgesehen werden (Art. 52 StGB).

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass insbesondere der gewerbsmässige Menschenhandel entschieden bekämpft werden muss. Er hat gemäss seiner Stellungnahme vom 2. Dezember 2016 zur Interpellation 16.3807 «Kommerzielle Schlepper und Menschenhändler. Strafmass» geprüft, ob eine Anhebung des Strafmasses bei Artikel 116, insbesondere bei der qualifizierten Tatvariante, vorgenommen werden soll.

Er hat aus den folgenden Gründen darauf verzichtet:

Zwar sehen Deutschland, Österreich und Liechtenstein vor, dass qualifizierter Menschenhandel mit bis zu 10 Jahren Freiheitsstrafe sanktioniert werden kann. Art. 116 stellt jedoch Tathandlungen unter Strafe, die als Gehilfenschaft zu Artikel 115 AIG gelten (Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe). Durch die gesonderte Strafbarkeit in Artikel 116 AIG wird die Tathandlung der Gehilfenschaft bereits heute wesentlich strenger bestraft, als es die Regel ist. Grundsätzlich wird der Gehilfe stets milder bestraft als der Haupttäter (Art. 25 StGB).

Überdies schützt Artikel 116 AIG staatliche Interessen an der Verhinderung von rechtswidrigen Einreisen und nicht die Interessen der geschmuggelten Menschen. Zu deren Schutz gelten bei Übergriffen durch die Täterschaft die Strafbestimmungen des StGB, wie beispielsweise vorsätzliche Tötung, Körperverletzung, Gefährdung des Lebens, Freiheitsberaubung. Erfolgt die Tatbegehung im Rahmen einer kriminellen Organisation, ist ebenfalls eine zusätzliche Bestrafung gestützt auf Art. 260ter StGB möglich. In Verbindung mit Artikel 116 Absatz 3 AIG ergibt sich in diesen Fällen somit eine mögliche Höchststrafe von 7,5 Jahren Freiheitsstrafe. Für den Schutz der Schweiz vor der Missachtung der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen wäre eine zehnjährige Freiheitsstrafe wie in anderen Staaten unverhältnismässig hoch. Zudem ist festzustellen, dass die heutigen Strafrahmen bei weitem nicht ausgeschöpft werden, was bedeutet, dass der heutige Strafrahmen ausreichend ist.

²⁸ AS **2006** 3535 f.

²⁹ BBI **2018** 2903

³⁰ Vgl. dazu unten Ziff. 3 zu Art. 116 AIG.

Da keine Gründe für eine Verschärfung des qualifizierten Straftatbestands (Art. 116 Abs. 3 AIG) bestehen, soll auch auf eine Anhebung des Strafmasses beim Grundtatbestand (Art. 116 Abs. 1 AIG) verzichtet werden.

1.2.3.5 Unterstellung von Menschenschmuggel unter die Bundesgerichtsbarkeit

Die Prüfung der Schaffung einer fakultativen Bundeskompetenz (Zuständigkeit des Bundes auch unterhalb der Schwelle von Art. 260^{ter} StGB) wurde aufgrund von laufenden gesetzgeberischen Arbeiten im materiellen Strafrecht zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität als nicht opportun erachtet und sistiert. Findet der Menschenschmuggel durch eine kriminelle Organisation im Sinne von Artikel 260^{ter} StGB statt, so besteht schon heute die Möglichkeit einer fallweisen Bundeskompetenz. Gemäss Artikel 24 Absatz 1 StPO untersteht Artikel 260^{ter} der Bundesgerichtsbarkeit, sofern die strafbaren Handlungen zu einem wesentlichen Teil im Ausland (Bst. a) oder in mehreren Kantonen begangen wurden, ohne dass ein eindeutiger Schwerpunkt in einem Kanton besteht (Bst. b).

Am 30. September 2016 wurde die parlamentarische Initiative 16.477 «Den Kampf gegen Schlepperbanden verstärken» eingereicht. Sie forderte, dass die Bekämpfung von Menschenschmuggel der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt wird. Artikel 23 Absatz 1 der Strafprozessordnung (StPO) sollte dafür mit einem neuen Buchstaben m ergänzt werden, der die Straftaten nach Artikel 116 Absatz 3 Buchstabe b des Ausländergesetzes (qualifizierte Form der Tatbegehung, in der sich die Täterschaft für eine fortgesetzte Begehung dieser Tat zu einer Vereinigung oder Gruppe zusammengefunden hat) der Bundesgerichtsbarkeit unterstellt. Der parlamentarischen Initiative wurde im November 2017 in der vorberatenden Rechtskommission des Nationalrates knapp keine Folge gegeben. Der Nationalrat hat ihr am 13. März 2018 mit 104 zu 83 Stimmen Folge gegeben. Der Ständerat ist seiner Kommission gefolgt und hat der parlamentarischen Initiative am 26. September 2018 keine Folge gegeben. Damit manifestiert sich der Wille des Gesetzgebers, den Menschenschmuggel nicht der Bundesgerichtsbarkeit zu unterstellen.

1.2.3.6 Neuformulierung der Sachüberschrift

Mehrfach wurde argumentiert, die Strafverfolgung von Menschenschmuggel dadurch zu unterstützen, dass die Strafbestimmung statt im Nebenstrafrecht neu im Kernstrafrecht festzuhalten sei (siehe Ziff. 1.2.3.3). Wenngleich eine Regelung im Nebenstrafrecht einer Strafverfolgung nicht abträglich ist, ist nicht von der Hand zu weisen, dass das unter dem Begriff «Menschenschmuggel» geläufige deliktische Verhalten im AIG nur schwer auffindbar ist. Im Gegensatz zum Menschenhandel (Art. 182 StGB) verwendet Artikel 116 AIG den bekannten Begriff «Menschenschmuggel» weder im Normtext, noch in der Sachüberschrift. Allerdings werden nicht alle in Artikel 116 AIG enthaltenen Tatbestände üblicherweise mit dem Begriff «Menschenschmuggel» in Verbindung gebracht. Insbesondere das Verschaffen einer Erwerbstätigkeit ohne dazu erforderliche Bewilligung (Abs. 1 Bst. b) unterscheidet sich stark von der Beihilfe zum rechtswidrigen Überschreiten der Landesgrenze. Dennoch ist es sinnvoll, neu den Begriff «Menschenschmuggel» neu in der Sachüberschrift abzubilden.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016 zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016 über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Die Umsetzung des Aktionsplans und die Revision der Nebenstrafbestimmung zum qualifizierten Menschenschmuggel stehen jedoch in engem Zusammenhang zum dritten

Ziel der Legislaturplanung («Die Schweiz sorgt für Sicherheit und agiert als verlässliche Partnerin in der Welt»).

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Die beantragte Neuregelung

2.1.1 Festlegung der Anforderungen an Flugplätze, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, Bereitstellung von Infrastruktur zu Gunsten der Grenzübertrittskontrolle durch den Flugplatzhalter, Genehmigungspflicht für bauliche Massnahmen, Umnutzungen sowie Abänderung der betrieblichen Abläufe, redaktionelle Nachführungen

Das Ausländerrecht unterscheidet bereits heute Flugplätze mit einer Schengen-Aussengrenze von solchen, bei denen keine Direktflüge von oder nach Drittstaaten ausserhalb des Schengen-Raums durchgeführt werden dürfen. Bei Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, werden heute implizit gewisse Mindestanforderungen vorausgesetzt. Dazu gehört das Vorhandensein eines Transitbereichs, in dem sich eine Person, welcher die Einreise verweigert wird, während längstens 15 Tagen aufhalten kann (Art. 65 Abs. 3 AIG), oder die Trennung der Passagiere, die innerhalb des Schengen-Raums reisen, von Passagieren, die aus Drittstaaten ankommen oder in Drittstaaten reisen (Art. 7 Abs. 1 AIG in Verbindung mit Anhang 6 Ziff. 2.1.1 SGK). Allerdings fehlt heute eine gesetzliche Pflicht gegenüber den Flugplatzhaltern, die für das reibungslose Funktionieren der Grenzübertrittskontrolle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen. Mit der vorliegenden Revision soll diese Lücke geschlossen und die Mindestanforderungen hinsichtlich Infrastruktur und betrieblicher Abläufe gesetzlich verankert werden.

Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, sollen neu verpflichtet werden, die für eine geordnete Durchführung der Grenzübertrittskontrollen erforderlichen Räumlichkeiten den Behörden unentgeltlich bereitzustellen. Sie sollen auch verpflichtet werden, im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden die für eine geordnete Durchführung der Grenzübertrittskontrollen erforderlichen betrieblichen Abläufe zu definieren und sicherzustellen sowie bauliche Massnahmen zu treffen (Art. 95a Abs. 1 E-AIG). Zudem sollen Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, bei baulichen Massnahmen, welche die Aufgaben der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden tangieren, ihre Vorhaben neu vorgängig dieser Behörde zur Genehmigung unterbreiten (Art. 95a Abs. 3 E-AIG). Kommen Flugplatzhalter diesen Anforderungen nicht oder nicht genügend nach, so kann das Staatssekretariat für Migration (SEM) auf Antrag der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörde konkrete Vorgaben erlassen (Art. 95a Abs. 4 E-AIG). Bei deren Nichtbefolgung kann es ein Zwangsgeld verhängen, bis die Anordnungen erfüllt sind (Art. 95a Abs. 4 i.V.m. Art. 122d E-AIG). Zudem sollen Halter von internationalen Flughäfen aus Transparenzgründen auch im AIG verpflichtet werden, kostengünstige Unterkünfte für Personen bereitzustellen, die am Flughafen um Asyl nachsuchen (Art. 95a Abs. 2 Bst. b E-AIG i. V. m. Art. 22 Abs. 3 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998³¹ [AsylG]). Sie sollen auch ausdrücklich verpflichtet werden, eine internationale Transitzone zu betreiben (Art. 95a Abs. 3 Bst. a^{bis} E-AIG). Die Einzelheiten dazu sollen auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Mit redaktionellen Anpassungen von Begriffen des AIG an jene des SGK soll sollen Missverständnisse verhindert und die Rechtsanwendung vereinfacht werden. Materielle Änderungen sind damit nicht verbunden.

³¹ SR 142.31

2.1.2 Strafbestimmung zum Menschensmuggel (Art. 116 AIG)

Zur Erhöhung der Publizität soll in der Sachüberschrift von Artikel 116 AIG neu der Begriff «Menschenschmuggel» verwendet werden (Siehe Ziff. 1.2.3.6). Zudem sollen sämtliche Tatbestandsvarianten in der Sachüberschrift abgebildet werden.

Aus den in Ziffer 1.2.3.4 genannten Gründen soll auf eine Erhöhung des Strafmasses von Artikel 116 AIG verzichtet werden. Allerdings soll der «leichte Fall» (Art. 116 Abs. 2 AIG) gestrichen werden, wie der Bundesrat bereits mit der Botschaft zur Harmonisierung der Strafrahmen und zur Anpassung des Nebenstrafrechts an das geänderte Sanktionsrecht vom 25. April 2018 vorgeschlagen hat. Dem leichten Fall kann auch ohne diese Regelung hinreichend Rechnung getragen werden. So kann das Gericht eine geringe Geldstrafe verhängen (mindestens drei Tagessätze, Art. 34 Abs. 1 StGB) oder es kann von einer Strafverfolgung, einer Überweisung an das Gericht oder einer Bestrafung abgesehen werden (Art. 52 StGB).

2.1.3 Motion Abate

Hintergrund der angenommenen Motion Abate «Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen» (17.3857; siehe Ziff. 1.1.4) bildete die massive Zunahme der irregulären Migration an der Schweizer Südgrenze in den Jahren 2016 und 2017. Die damalige Situation machte die Eröffnung eines Ausreisezentrums durch den Kanton Tessin in Rancate notwendig. In dieser Unterkunft werden an der Südgrenze aufgegriffene und formlos weggewiesene Personen untergebracht, die in der Schweiz kein Asylgesuch einreichen. Sie werden in der Regel am nächsten Tag den italienischen Grenzbehörden übergeben. Auf Ersuchen des Kantons Tessin haben sich die EZV und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) aufgrund der ausserordentlichen Lage bereit erklärt, sich vorübergehend im Rahmen von befristeten Leistungsvereinbarungen an den Betriebskosten zu beteiligen. Mit dem Vernehmlassungsentwurf soll für zukünftige ausserordentliche Situationen eine klare gesetzliche Grundlage für eine befristete, finanzielle Beteiligung des Bundes zur Entlastung der Grenzkantone geschaffen werden.

Mit einem kantonalen Ausreisezentrum wird die rasche Rückführung der an der Grenze formlos weggewiesenen ausländischen Personen im Rahmen bilateraler Rückübernahmeabkommen sichergestellt. Aktuell besteht ausschliesslich ein Ausreisezentrum im Kanton Tessin. Die Auslastung in diesem Zentrum hat im Vergleich zu den Jahren 2016 und 2017 aufgrund des gesunkenen «Migrationsdrucks» an der Südgrenze stark abgenommen, weshalb der Bund die finanzielle Beteiligung an den Betriebskosten über 2019 hinaus aller Voraussicht nach nicht verlängern wird. Neben dem Zentrum in Rancate sind in naher Zukunft keine weiteren Ausreisezentren in anderen Grenzkantonen geplant.

Für die Umsetzung der Motion Abate 17.3857 soll Artikel 73 AIG neu mit einer Regelung ergänzt werden, wonach die zuständigen Behörden des Bundes oder der Kantone ausreisepflichtige Personen ohne Kurzaufenthalts-, Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung kurzfristig festhalten können, um deren Übergabe an die Behörden eines Nachbarstaates gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen sicherzustellen. Dabei handelt es sich regelmässig um Personen aus dem Ausländerbereich. Für die Anordnung und den Vollzug von solchen Wegweisungen sind gemäss Ausländerrecht die Kantone zuständig. Da die Grenzkantone mit solchen Rückübergaben an die Nachbarstaaten stärker belastet sind als andere Kantone, soll sich der Bund bei einer ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten, wie dies beispielsweise in den Jahren 2016 und 2017 zeitweilig der Fall war, mit einer Tagespauschale an den Betriebskosten für die kurzfristige Festhaltung in kantonalen Ausreisezentren im grenznahen Raum beteiligen können. Diese kantonalen Ausreisezentren müssen der kurzzeitigen Unterbringung von ausländischen Personen dienen, die beim irregulären

ren Übertritt im grenznahen Raum aufgegriffen und formlos weggewiesen wurden (Art. 64c Abs. 1 Bst. a AIG). Dafür ist eine Ergänzung von Artikel 82 AIG erforderlich.

Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten eines kantonalen Ausreisezentrums an der Grenze soll nur vorübergehend, bzw. auf einen bestimmten Zeitraum befristet und in Ausnahmesituationen erfolgen. Diesem Anliegen soll mit einer «kann-Bestimmung» und mit der expliziten Erwähnung «Befristung» im Gesetzestext Rechnung getragen werden.

2.2 Umsetzungsfragen

Der Vernehmlassungsentwurf sieht keine neuen Aufgaben für die Vollzugsbehörden des Bundes und der Kantone vor. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen dienen der Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten, schaffen Transparenz und sorgen so für einen effizienteren Vollzug. Dies gilt auch für die vorgeschlagene Umsetzung der Motion Abate 17.3857, die einen neuen Tatbestand für die kurzfristige Festhaltung in den kantonalen Ausreisezentren sowie unter gewissen Voraussetzungen eine finanzielle Unterstützung dieser Einrichtungen durch den Bund vorsieht.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bestimmungen des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005

Art. 7 Abs. 2 und 3

Abs. 2

Schengener Aussengrenze und Schengen-Binnengrenzen der Schweiz

Der Bundesrat soll die Durchführung der Kontrollen an der Grenze regeln können. Dies ergibt sich bereits aus der aktuellen Fassung von Absatz 2 («Der Bundesrat regelt die nach diesen Abkommen möglichen Personenkontrollen an der Grenze»), soll jedoch deutlicher abgebildet werden, indem angefügt wird, dass er auch die Durchführung dieser Kontrollen regelt. Materielle Änderungen gehen damit somit nicht einher.

Gebühren zu Lasten der Flugplatzbetreiber

Die VEV sieht vor, dass Einreisen an Flugplätzen, die nicht als Schengen-Aussengrenzen der Schweiz deklariert sind, mit vorgängiger Bewilligung im Einzelfall erlaubt werden können (Art. 29 Abs. 3 VEV). Absatz 2 soll deshalb neu mit der Bestimmung ergänzt werden, dass der Bundesrat für solche, aber auch für alle anderen Grenzübertrittskontrollen Gebühren vorsehen kann.

Redaktionelle Angleichung der Terminologie des Schengener Grenzkodex und des nationalen Rechts

Die Begriffe im Bereich der Kontrolle von Grenzübertritten sind in dem für die Schweiz verbindlichen SGK und im AIG nicht immer einheitlich. Gemäss SGK umfasst der Begriff der *Grenzkontrolle* nicht nur die Personenkontrollen an den Grenzübergangsstellen und die Überwachung der Grenze zwischen den Grenzübergangsstellen, sondern auch die Analyse des Risikos für die innere Sicherheit sowie Bedrohungen, welche die Sicherheit der Aussengrenzen beeinträchtigen können. In weiteren Bestimmungen des SGK, namentlich in den Überschriften der Artikel 7–9, wird der operative Vorgang, den Personen beim Überschreiten der Schengen-Aussengrenze zu durchlaufen haben, als «Grenzübertrittskontrolle» bezeichnet.

Gleichzeitig findet der Begriff «Grenzkontrolle» aber auch bei einer Wiedereinführung von Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz gemäss Schengener Grenzkodex Verwendung.³²

Das AIG und seine Ausführungsbestimmungen hingegen verwenden heute lediglich die Begriffe «Grenzkontrolle» und «Personenkontrolle». Der im SGK verwendete Begriff «Grenzübertrittskontrolle» wird im AIG nirgends verwendet. Dafür wird der Begriff «Grenzübertritt» mehrfach verwendet, wobei er sich nicht immer nur auf die Aussengrenze bezieht.³³ Wo die Begriffe «Grenzkontrolle» bzw. «Personenkontrolle» verwendet werden, ist die aus dem SGK ableitbare Begriffsunterscheidung nicht erkennbar übernommen worden. Vielmehr werden die Begriffe im nationalen Recht meist synonym verwendet: Dies zeigt sich beispielhaft, wo in der Sachüberschrift der eine, im Normtext jedoch der andere Begriff verwendet wird oder gar ein Absatz beide Begriffe verwendet, ohne dass eine Differenzierung ersichtlich wäre.³⁴

Mit Blick auf die Begriffsbestimmung des SGK schlägt der Vernehmlassungsentwurf daher vor, überall dort, wo das nationale Recht heute mit Bezug auf das Überschreiten der Schengener Aussengrenze den Begriff «Personenkontrolle» oder «Grenzkontrolle» verwendet, diese Begriffe durch «Grenzübertrittskontrolle» zu ersetzen. Diese Begrifflichkeiten sind auch auf Verordnungsstufe anzupassen (so bspw. Art. 31 VEV).

Wo schliesslich Kontrollen im Sinne der vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz (Art. 25 ff. SGK) gemeint sind, ist im AIG neu von «Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz gemäss Schengener Grenzkodex» zu sprechen.

Der Begriff «Grenze» selbst soll fortan als Oberbegriff für die «Schengen-Aussengrenzen der Schweiz» und «Schengener Binnengrenzen der Schweiz gemäss Schengener Grenzkodex» Verwendung finden.

Diese redaktionellen Änderungen betreffen zudem auch folgende Bestimmungen des AIG:

- Art. 9
- Art. 65
- Art. 95
- Art. 95a
- Art. 100a
- Art. 102b
- Art. 103 (nur in der deutschen Sprachversion)
- Art. 103b (nur in der deutschen Sprachversion)
- Art. 103c
- Art. 103g
- Art. 104
- Art. 104a
- Art. 104c
- Art. 108e
- Art. 109a
- Art. 111c

³² Art. 25 ff. SGK

³³ In Art. 5 Abs. 1 Bst. a AIG meint «Grenzübertritt» die Einreise in die Schweiz sowohl von einem Schengen-Staat wie auch (über den Luftweg) von einem Drittstaat herkommend.

³⁴ Vgl. Art. 7, 9 AIG sowie Art. 36 Abs. 1 VEV; Art. 104a Abs. 3 AIG.

Abs. 2^{bis}

Unter dem Titel «Schengener Aussengrenzen» regelt Artikel 29 VEV heute, dass das SEM im Einvernehmen mit der EZV und den für die Kontrollen an den Grenzen zuständigen Behörden der Kantone und des Bundes sowie dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz festlegt.

Da für diese Bestimmung der VEV keine Gesetzesgrundlage vorhanden ist, soll die Norm auf Gesetzesstufe angehoben werden. In der Folge kann Artikel 29 Absatz 1 VEV mit Inkrafttreten dieser Bestimmung aufgehoben werden. Materiell ändert sich an dieser Bestimmung somit nichts, allerdings soll der Begriff «Personenkontrollen» durch «Grenzübertrittskontrollen» ersetzt werden.

Die Festlegung der Aussengrenze (Bezeichnung der Grenzübergangsstellen, an welchen die Schengen-Aussengrenzen der Schweiz überschritten werden dürfen) erfolgt im Rahmen einer Allgemeinverfügung. Damit richtet sich das Verfahren und der Rechtsschutz nach den allgemein für Verfügungen geltenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968³⁵ (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVG).

Abs. 2^{ter}

Die Bestimmung, dass die für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden bei Verweigerung der Einreise eine Wegweisungsverfügung nach Artikel 64 erlässt, wird für eine bessere Übersicht von Absatz 2 in den neuen Absatz 2^{ter} verschoben. Inhaltlich bleibt sie unverändert.

Abs. 3

Es erfolgt eine Angleichung der verwendeten Begriffe an den Schengener Grenzkodex (siehe auch Abs. 2). Materielle Änderungen gehen damit nicht einher.

Art. 9

Sachüberschrift

Aus Artikel 1 AIG ergibt sich, dass das AIG unter anderem Personenkontrollen bei der Ein- und Ausreise regelt. Deshalb regelt Artikel 9 lediglich die ausländerrechtlichen Kontrollen von Personen. Mit dem Ziel einer Präzisierung wird daher vorgeschlagen, die Sachüberschrift in «Zuständigkeiten für die Personenkontrollen» zu ändern.

Abs. 1

Hier soll keine materielle Änderung erfolgen, sondern die heutige Praxis genauer abgebildet werden. Die Grenzübertrittskontrollen an den Schengen-Aussengrenzen (Flughäfen) werden grundsätzlich durch die Kantone durchgeführt, wobei der Bund (EJPD) die Durchführung dieser Kontrollen regelt (Art. 7 Abs. 2 AIG, Art. 31 Abs. 1 VEV). Vorbehalten bleiben Vereinbarungen, die eine Kontrolle durch die EZV vorsehen (Abs. 2).

Abs. 1^{bis}

Im Interesse einer klaren Darstellung sollen die Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz gemäss Schengener Grenzkodex auf Gesetzesstufe geregelt werden. Bereits nach geltendem Recht obliegt für den Fall der Wiedereinführung von Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz gemäss Schengener Grenzkodex die Durchführung dieser Kontrollen – im Einvernehmen mit den Grenzkantonen - der EZV (Art. 30 Abs. 3 VEV).

³⁵ SR 172.021

Diese Zuständigkeit drängt sich aus praktischen Gründen auf, da bei einer sofortigen Wiedereinführung der Kontrollen an den Schengen-Binnengrenzen der Schweiz die EZV aufgrund ihrer ständigen Aufgabe der zollrechtlichen Warenkontrolle bereits über das entsprechende Kontrolldispositiv verfügt und damit sofort eingesetzt werden kann. Zudem verfügen einzelne Grenzkantone nicht über ausreichende Mittel, welche eine unverzügliche Kontrolltätigkeit ermöglichen würden.

Abs. 2

Gemäss geltendem Absatz 2 regelt der Bund im Einvernehmen mit den Grenzkantonen die Personenkontrolle durch den Bund im Grenzraum. Für diese Personenkontrollen sind originär die Kantone, sowie gestützt auf das Zollgesetz (Art. 96 f.) die EZV zuständig. Da sich die Abgrenzung der Aufgabenerfüllung bereits aus dem Zollgesetz (Art. 96 ZG für die Sicherheitsaufgaben der EZV im Grenzraum; Art. 97 ZG für die Übernahme kantonaler polizeilicher Aufgaben durch die EZV) ergibt, wird vorgeschlagen, Absatz 2 ersatzlos aufzuheben.

Art. 65

Sachüberschrift

Es erfolgt eine Angleichung der verwendeten Begriffe an den SGK (siehe auch Abs. 2). Materielle Änderungen gehen damit nicht einher.

Verwendung des Begriffs «Flugplatz, der eine Schengen-Aussengrenze bildet» anstelle von «Flughafen»

Das Schengen-Recht³⁶ kennt lediglich zwei Kategorien von Luftaussengrenzen, nämlich «Internationale Flughäfen» (frz. «aéroports internationaux», ital. «aeroporti internazionali») und «Landeplätze» (frz. «aérodromes», ital. «aerodromi»). Die heutige Praxis in der Schweiz unterteilt die Luftaussengrenzen zusätzlich und in Übereinstimmung mit der Zollpraxis in vier Unterkategorien (A, B, C, D). Diese Unterteilung bringt aus ausländerrechtlicher Sicht keinen Mehrwert, weshalb zukünftig darauf verzichtet werden soll. Die Unterscheidung zwischen internationalen Flughäfen und Landeplätzen ergibt sich insbesondere aufgrund der Grösse, der Anzahl Flugbewegungen und der Regelmässigkeit internationaler Flugverbindungen (insbesondere von Linien- und Charterflügen). Sie drückt sich dahingehend aus, dass beispielsweise an internationalen Flughäfen die vollständige Trennung sogenannter Schengen- und Non-Schengen-Passagiere physisch, also durch bauliche Vorkehrungen zu erfolgen hat, während diese auf Landeplätzen auch lediglich durch organisatorische Vorkehrungen gewährleistet werden kann. Zudem müssen die für die Grenzübertrittskontrolle auf Landeplätzen zuständigen Behörden nicht permanent anwesend sein, solange sichergestellt ist, dass sie bei Bedarf rechtzeitig vor Ort sind.

Neu sollen internationale Flughäfen und Landeplätze, die eine Schengener Aussengrenze darstellen, als «Flugplätze, die eine Schengen-Aussengrenze bilden» bezeichnet werden. Jene Landeplätze, die keine Schengener Aussengrenze darstellen, sollen künftig als «Schengen-Binnenflugplätze» bezeichnet werden.

Abs. 1

Nebst der redaktionellen Angleichung an den Schengener Grenzkodex (vgl. dazu Art. 7 Abs. 2) wird auch hier der Begriff «Flugplatz, der eine Schengen-Aussengrenze bildet» eingeführt. Daraus resultieren keine materiellen Änderungen.

³⁶ Anhang VI, Ziff. 2 SGK

Abs. 2

Es erfolgt eine redaktionelle Angleichung an den Schengener Grenzkodex («Grenzübertrittskontrolle», vgl. dazu Kommentierung zu Art. 7 Abs. 2). Daraus resultieren keine materiellen Änderungen.

Abs. 3

Definierter Bereich für weggewiesene Personen

Wird einer Person die Einreise in die Schweiz verweigert, so erlässt die für die Grenzübertrittskontrolle zuständige Behörde im Namen des SEM innerhalb von 48 Stunden eine begründete und beschwerdefähige Verfügung (vgl. Abs. 2) und weist der Person bis zu ihrem Abflug einen Raum in der «internationalen Transitzone» zu. Da nicht alle Flugplätze, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, über eine solche Zone verfügen, kann neu auch eine Zuweisung in einen «definierten Bereich» des Flugplatzes erfolgen. So ist sichergestellt, dass für Flugplätze, die eine Schengen-Aussengrenze bilden ohne internationale Transitzone eine Regelung zum Verbleib einer solchen Person vor Ort besteht, ohne dass ein Transport zu einem internationalen Flughafen mit einer internationalen Transitzone (und damit eine faktische Einreise in die Schweiz) erfolgen muss.

Art. 73 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2

Die vorgeschlagene Ergänzung erfolgt im Rahmen der Umsetzung der Motion Abate³⁷ (Ziff. 1.1.4 und 2.1.3 sowie Erläuterungen zu Art. 82 Abs. 3). Im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme des Ausreisezentrums des Kantons Tessin in Rancate stellte sich die Frage nach der rechtlichen Grundlage für die vorübergehende Unterbringung von Ausländerinnen und Ausländern in diesem Zentrum im Hinblick auf die Übergabe der betroffenen Person an die italienischen Behörden. Mit der Ergänzung von Artikel 73 soll dafür eine klare Rechtsgrundlage geschaffen werden. Es soll in diesen Fällen eine kurzfristige Festhaltung angeordnet werden. Die entsprechenden Vorgaben insbesondere zur maximalen Dauer der Festhaltung bis zur Rückgabe an die zuständigen ausländischen Behörden und der Möglichkeit der nachträglichen richterlichen Überprüfung sollen mit dieser Änderung auch für die kurzfristige Festhaltung in einem Ausreisezentrum gelten.

Art. 82 Abs. 3

Die vorgeschlagene Ergänzung erfolgt im Rahmen der Umsetzung der Motion Abate³⁸ (Ziff. 1.1.4 und 2.1.3 sowie Erläuterungen zu Art. 73 Abs. 1 Bst. c). Von einer «ausserordentlich hohen Zahl an illegalen Grenzübertritten» im Sinne von Artikel 82 Absatz 3 Buchstabe b AIG ist dann auszugehen, wenn die direkte Rückübergabe an die Behörden eines Nachbarstaates einen Grossteil der Personen, die die Schweizergrenze illegal überquert haben und formlos weggewiesen wurden, über einen längeren Zeitraum (trotz organisatorischer Massnahmen und personelle Aufstockung der EZV, bzw. der Kantone) nicht mehr möglich ist, ohne dass diese zwischenzeitlich in einer kantonalen Unterkunft (Ausreisezentrum) untergebracht werden. Die befristete finanzielle Beteiligung des Bundes kann solange anhalten, bis sich die Situation wieder entspannt hat. Als Vergleich für eine ausserordentliche Situation können die Spitzenmonate in den Jahren 2016 und 2017 an der Südgrenze herangezogen werden. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufe detailliert festlegen, in welchen ausserordentlichen Situationen eine finanzielle Beteiligung des Bundes erfolgen soll. Dabei wird die besondere Belastung der Grenzkantone in ausserordentlichen Lagen berücksichtigt. Die finanzielle Beteiligung an den Betriebskosten soll ausschliesslich für einen befristeten Zeitraum und während einer ausserordentlichen Situation an der Grenze möglich sein. Es handelt sich bei der entsprechenden Finanzierungsbestimmung zudem um eine «kann-Bestimmung». Dies be-

³⁷ 17.3857 Mo. Abate. Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen

³⁸ 17.3857 Mo. Abate. Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen

deutet, dass der Bund auch dann von einer finanziellen Beteiligung absehen kann, wenn sämtliche Voraussetzungen für eine Beteiligung gegeben sind, er aber den Kanton auf andere Weise unterstützen kann, beispielsweise durch den verstärkten Einsatz der EZV.

Der finanzielle Beitrag des Bundes an die Kosten der betroffenen Kantone soll mittels Ausrichtung von Einzelfallpauschalen erfolgen. Dies in Analogie zu den Haftpauschalen nach Artikel 82 Absatz 2 AIG in Verbindung mit Artikel 15 der Verordnung vom 11. August 1999 über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL³⁹). Durch dieses Vorgehen, das sich in den letzten Jahren im Administrativhaftbereich bewährt hat, ist gewährleistet, dass dem Bund nur dann Kosten entstehen, wenn das Ausreisezentrum effektiv für die Unterbringung von an der Grenze weg-gewiesenen Ausländerinnen und Ausländern genutzt wird. Der Bund bezahlt somit keine Beiträge an die Betriebskosten, wenn ein Ausreisezentrum während einem vertraglich befristeten Zeitraum vorübergehend nicht genutzt wird. Ein weiterer Vorteil der Einzelfallpauschalabrechnung besteht darin, dass das SEM besser über die effektive Nutzung des jeweiligen Ausreisezentrums im Bilde ist. Die maximale Höhe der Pauschale ist auf Verordnungsstufe festzulegen. Sie wird aufgrund der Kosten für die Unterbringung und Betreuung einer Ausländerin oder eines Ausländers im entsprechenden Ausreisezentrum bis zur Rückgabe jeweils vertraglich vereinbart, wobei der Maximalbetrag klar unter der aktuellen Haftpauschale von 200 Franken pro Tag auf Verordnungsstufe festgelegt werden soll. Die Begründung für den tieferen Maximalansatz im Vergleich zur aktuellen Haftpauschale liegt darin, dass insbesondere der sicherheitstechnische Ansatz für die Unterbringung in einem Ausreisezentrum als geringer einzuschätzen ist, als in einer Administrativhaftanstalt. Zudem werden von der zukünftig möglichen Festhaltung an der Grenze fast ausschliesslich Personen aus dem Ausländerbereich betroffen sein. Da die Errichtung und der Betrieb eines Ausreisezentrums in einem Grenzkanton in Zeiten ausserordentlich vieler irregulärer Grenzübertritte insbesondere auch im Interesse der anderen Kantone liegt, kann hier auch eine (finanzielle) Unterstützung seitens dieser Kantone erwartet werden, die durch die rasche Rückgabe der betroffenen Personen an der Grenze entlastet werden.

Art. 92 Sachüberschrift

Im zweiten Abschnitt des zwölften Kapitels des AIG werden die Pflichten der Transportunternehmen behandelt. Da es sich dabei nicht ausschliesslich um Transportunternehmen der Luftfahrt handelt, soll die Sachüberschrift in Artikel 92, welcher sich abschliessend den Luftverkehrsunternehmen widmet, neu mit «Sorgfaltspflicht der Luftverkehrsunternehmen» bezeichnet werden. Materielle Änderungen gehen damit nicht einher.

Art. 95

Es erfolgt in der deutschen Sprachfassung eine Angleichung eines Begriffs an den Schengener Grenzkodex (Schengen-Aussengrenze). Materielle Änderungen gehen damit nicht einher.

Gliederungstitel vor Art. 95a

Im 3. Abschnittstitel des 12. Kapitels wird der Begriff «Flughafenbetreiber» in Angleichung an die Terminologie des Bundesgesetzes über die Luftfahrt vom 21. Dezember 1948⁴⁰ (LFG) in «Flugplatzhalter» geändert. Zudem soll im AIG als Oberbegriff neu «Flugplatz» statt «Flughafen» Verwendung finden. Materielle Änderungen gehen mit dieser Begriffsangleichung an das LFG nicht einher.

³⁹ SR 142.281

⁴⁰ SR 748.0

Das LFG führt den Oberbegriff Flugplatz, welcher sich in Flughafen (Flugplatz, der dem öffentlichen Verkehr dient; konzessionspflichtig) und Flugfeld (Flugplatz, der dem nicht öffentlichen Verkehr dient; nicht konzessionspflichtig) unterteilt.

Im Ausländerrecht soll der Oberbegriff «Flugplatz» neu an die Schengen-Terminologie angepasst und zum Oberbegriff von «Flugplätze, die eine Schengen-Aussengrenze bilden» und von «Schengen-Binnenflugplätzen» werden.

Ein Unterbegriff von «Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden» bildet der «internationale Flughafen». Für die internationalen Flughäfen gelten zusätzliche Pflichten (vgl. Art. 95a Abs. 2). Ein internationaler Flughafen in der Schweiz stellt stets eine Schengen-Aussengrenze dar, wobei nicht jede Schengen-(Luft-)Aussengrenze auch einen internationalen Flughafen darstellen muss (temporäre Schengen-Aussengrenzen gemäss Bewilligung des SEM).

Art. 95a

Abs. 1

Pflichten der Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden

Für die Sicherstellung einer geordneten Durchführung der Grenzübertrittskontrollen an Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, sollen Flugplatzhalter verpflichtet werden, den für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden die für das Verfahren benötigten Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Heute wird dafür von den Flugplatzhaltern Rechnung gestellt. Zudem sollen von den Flugplatzhaltern neu auch die Vornahme von baulichen Massnahmen sowie die Anpassung ihrer betrieblichen Abläufe verlangt werden können, sofern und solange dies für eine geordnete und effiziente Durchführung der Grenzübertrittskontrollen notwendig ist.

Abs. 2

Zusätzliche Pflichten für die Halter von internationalen Flughäfen

Bst. a und b

Der Halter eines internationalen Flughafens wird nebst der Einhaltung der in den Absätzen 1 und 3 enthaltenen Vorgaben mit Absatz 2 neu verpflichtet, die erforderlichen Strukturen bereitzustellen, um dem verantwortlichen Luftverkehrsunternehmen (Art. 93 AIG) die Betreuung von Ausländerinnen und Ausländern, denen die Ein- oder Weiterreise am Flughafen verweigert wurde, zu ermöglichen. Da an der Aussengrenze weggewiesene Personen sich zur Vorbereitung ihrer Weiterreise bis zu 15 Tage in der internationalen Transitzone eines Flughafens aufhalten dürfen (Art. 65 Abs. 3 AIG), sollen die Halter eines internationalen Flughafens zudem gesetzlich zur Schaffung einer solchen internationalen Transitzone verpflichtet werden. Diese Transitzonen bestehen bereits heute. Mit der gesetzlichen Regelung sollen jedoch die Pflichten der Flugplatzhalter umfassend aufgelistet werden.

Bst. c

Die Halter eines internationalen Flughafens sollen zugunsten und auf Verlangen des SEM eine kostengünstige Unterkunft für Personen bereitstellen, die am Flughafen um Asyl nachsuchen. Heute bestehen solche Unterkünfte lediglich an den Flughäfen Zürich und Genf und damit nicht an allen internationalen Flughäfen. Ihre Errichtung soll auch künftig jedoch nur dort gefordert werden, wo dies verhältnismässig erscheint. Diese Unterkunft soll zeitlich ununterbrochen betrieben werden können. Eine Verpflichtung zum Betrieb einer solchen Unterkunft ergibt sich heute bereits aus Artikel 22 Absatz 3 AsylG. Sie soll jedoch auch bei den Voraussetzungen für die Gewährung des Status eines internationalen Flughafens, welche im Ausländerrecht geregelt sind, ausdrücklich erwähnt werden.

Abs. 3

Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass sowohl den Bedürfnissen der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden, wie auch der Klassifizierung als Flugplatz, der eine Schengen-Aussengrenze bildet, Rechnung getragen wird. Bauliche Massnahmen und Umnutzungen seitens des Flughafenhalters, wie auch Anpassungen der betrieblichen Abläufe mit Einfluss auf die Tätigkeit der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden, sollen künftig vorgängig dieser Behörde zur Genehmigung unterbreitet werden müssen. Dabei handelt es sich um eine analoge Bestimmung zum Zollrecht, das in solchen Fällen eine Genehmigung durch die Zollbehörde verlangt (Art. 139 ZV). Das luftfahrtrechtliche Plangenehmigungsverfahren bleibt vorbehalten.

Anordnung von Massnahmen gegenüber den Haltern von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden

Abs. 4

Kommt der Flugplatzhalter nach Auffassung der Behörden seinen Verpflichtungen nach den Absätzen 1-3 nicht oder nicht genügend nach, so soll das SEM mittels Verfügung vom Flugplatzhalter die für eine geordnete Durchführung der Grenzkontrollen notwendigen Anpassungen der betrieblichen Abläufe, bauliche Massnahmen oder auch den Umfang der unentgeltlich bereitzustellenden Räumlichkeiten (Abs. 1) sowie die Vornahme der in Absatz 2 aufgeführten Pflichten einfordern können. Es legt mit einer anfechtbaren Verfügung eine Frist fest, innert welcher die festgestellten Mängel zu beheben sind und droht die möglichen Folgen bei einer Nichteinhaltung an (Art. 122d E-AIG). Dies geschieht grundsätzlich auf Antrag der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden ans SEM und bei Absatz 2 Buchstabe c direkt durch das SEM.

Abs. 5

Delegation an den Bundesrat

Es soll eine Delegationsnorm geschaffen werden, die dem Bundesrat erlaubt, die Pflichten gemäss den Absätzen 1-3 näher zu umschreiben.

Art. 100a, 102b, 103 (nur in der deutschen Sprachversion), 103b (nur in der deutschen Sprachversion), 103g, 104, 104a, 104c, 108e, 109a und 111c

Es erfolgt eine Angleichung von Begriffen des AIG an den Schengener Grenzkodex (siehe Art. 7 Abs. 2). Materielle Änderungen gehen damit nicht einher.

Gliederungstitel vor Art. 103

Im Gliederungstitel zum 2. Abschnitt vor Artikel 103 wird der Begriff «Flughäfen» an den SGK angepasst und durch «Flugplätze» ersetzt. Eine materielle Änderung geht damit nicht einher.

Art. 103c Abs. 2 Bst. a

Diese Bestimmung wurde im Rahmen einer Schengen-Weiterentwicklung (Übernahme der Rechtsgrundlagen zur Errichtung und Nutzung des Einreise- und Ausreisensystems [EES]; 18.087) geschaffen und soll nunmehr nachgebessert werden. Abgesehen von den Schengen-Aussengrenzen an den Flughäfen, finden auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz keine Grenzübertrittskontrollen, sondern lediglich Personenkontrollen statt. Für die Online-Abfrage bei Personenkontrollen ausserhalb von Grenzübertrittskontrollen ist Art. 103c Abs. 2 Bst. c einschlägig, weshalb der Begriff «und im Hoheitsgebiet» ersatzlos gestrichen werden kann.

Es erfolgt zudem eine Angleichung von Begriffen des AIG an den Schengener Grenzkodex (siehe auch Art. 7 Abs. 2).

Art. 109a Abs. 2 Bst. c

Abgesehen von den Schengen-Aussengrenzen an den Flughäfen finden auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz keine Grenzübertrittskontrollen, sondern lediglich Personenkontrollen statt (vgl. dazu auch Art. 103c Abs. 2 Bst. a). Für die Online-Abfrage bei Personenkontrollen ausserhalb von Grenzübertrittskontrollen ist Art. 109a Abs. 2 Bst. d einschlägig, weshalb der Begriff «und im Hoheitsgebiet» ersatzlos gestrichen werden kann.

Es erfolgt zudem eine Angleichung von Begriffen des AIG an den Schengener Grenzkodex (siehe auch Art. 7 Abs. 2).

Art. 116

Sachüberschrift

Neu wird in der Sachüberschrift der Begriff «Menschenschmuggel» abgebildet. Dieser Begriff ist geläufig, deckt in Anlehnung an die Definition des Zusatzprotokolls zum UNO-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (vgl. Ziff. 1.2.3.1) allerdings bloss das grenzüberschreitende Moment ab. Dies soll in der Sachüberschrift mit der Formulierung «Menschenschmuggel und andere Formen der Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts sowie Förderung der Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung» berücksichtigt werden. Mit der Anführung des Begriffs «Menschenschmuggel» in der Sachüberschrift soll insbesondere die Wahrnehmung dieser Bestimmung verbessert und die generalpräventive Signalwirkung erhöht werden. Zudem wird in der Sachüberschrift neu und analog zum Titel von Art. 115) auch die Förderung der Erwerbstätigkeit ohne Bewilligung (Abs. 1 Bst. b) erwähnt.

Art. 122d

Abs. 1

Gemäss Vernehmlassungsentwurf sollen Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, verpflichtet werden können, die für eine geordnete Durchführung der Grenzübertrittskontrollen erforderlichen betrieblichen Abläufe sicherzustellen, allenfalls notwendige bauliche Massnahmen vorzunehmen sowie die für die Grenzübertrittskontrolle erforderlichen Räumlichkeiten unentgeltlich bereitzustellen (Art. 95a Abs. 1). Für den Fall, dass die Flugplatzhalter diesen Verpflichtungen gemäss Beurteilung des SEM nicht oder nicht genügend nachkommen sollten, soll die Vornahme dieser Handlungen behördlich mittels Verfügung angeordnet werden können (Art. 95 Abs. 4 E-AIG). Das SEM soll in seiner Verfügung eine Frist setzen, innert welcher der Flugplatzhalter die Mängel zu beheben hat. Für den Fall, dass der ein Flugplatzhalter dieser Verpflichtung nicht oder nicht gehörig nachkommt, kann das SEM in der gleichen Verfügung ein Zwangsgeld in der Höhe von maximal 50 000 Franken pro Tag (18,25 Millionen Franken pro Jahr) vorsehen. Damit soll der Anordnung die gehörige Nachachtung verschafft werden. Da der vom Flugplatzhalter geforderten Handlungen nicht durch Behörden oder einen Dritten nachgekommen werden kann, ist eine Ersatzvornahme nicht möglich. Auch die Prüfung des Entzuges der Qualifikation als Schengen-Aussengrenze wäre in diesem Fall unverhältnismässig. Damit ist das Zwangsgeld das geeignete und erforderliche Mittel, um säumige Flugplatzhalter zur Vornahme der behördlich angeordneten Massnahmen anzuhalten. Das öffentliche Interesse an einer wirksamen und effektiven Grenzübertrittskontrolle rechtfertigt ein solches Vorgehen.

Abs. 2

Ab dem Moment, indem der Flugplatzhalter dem verlangten Verhalten gemäss Beurteilung des SEM nachkommt, entfällt die Zahlungspflicht. Das SEM kommuniziert dies mittels Verfügung (Art. 5 Abs. 1 VwVG) gegenüber dem Flugplatzhalter.

Abs. 3

Bei der Festsetzung der Höhe des Zwangsgeldes soll die wirtschaftliche Grösse des Flugplatzes mitberücksichtigt werden. Damit soll das Zwangsgeld verhältnismässig verfügt werden und die Flugplätze entsprechend ihrer wirtschaftlichen Grösse gleichbehandelt werden.

3.2 Bestimmungen des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998

Im AIG soll der Begriff «Flughafen» durch «Flugplatz» ersetzt werden. Dieser Begriff kommt im AsylG (Übergangsbestimmungen ausgenommen) zwanzigmal selbständig und zweimal als Teilbegriff («Flughafenbetreiber» in Art. 22 Abs. 3 und «Flughafenkantone» in Art. 27 Abs. 3) vor.

Auf eine Änderung des Begriffs im AsylG soll jedoch verzichtet werden. Sie wäre mit grossen Auswirkungen auf der faktischen Ebene verbunden (bspw. Umbenennung des bekannten Begriffs «Flughafenverfahren» in «Flugplatzverfahren»). Da die Bezeichnung «Flughafen» im AsylG, anders als im AIG, lediglich der geografischen Eingrenzung auf ein Gebiet (auf welchem ein Flughafen betrieben wird) dient, scheint dies gerechtfertigt. Zudem werden Asylverfahren ausschliesslich an «internationalen Flughäfen» der Schweiz durchgeführt, was den Verzicht auf die Begriffsänderung im AsylG ebenfalls rechtfertigt.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat für den Bund keine personellen Auswirkungen.

Mehrkosten werden dem Bund längerfristig aufgrund der Möglichkeit entstehen, sich künftig an den Betriebskosten kantonaler Ausreisezentren beteiligen zu können. Die dem Bund dadurch entstehenden Kosten sind schwierig abzuschätzen. Aktuell ist davon auszugehen, dass nebst dem Ausreisezentrum im Kanton Tessin in absehbarer Zeit keine weiteren Ausreisezentren in anderen Grenzkantonen eröffnet werden. Im Jahr 2017 hat sich der Bund (EJPD und EZV) auf der Grundlage der erwähnten Vereinbarung mit einem Betrag von insgesamt 900 000 Franken an den Betriebskosten des Ausreisezentrums Rancate beteiligt (vgl. Ziff. 2.1.3). In diesem Jahr wurden insgesamt 5 926 Personen im Ausreisezentrum untergebracht. Für das Jahr 2018 und das aktuelle Jahr entspricht die finanzielle Beteiligung des Bundes der vertraglich festgelegten Minimalbeteiligung von 240 000 Franken. Die finanzielle Beteiligung des Bundes wird Ende 2019 beendet.

Eine zukünftige Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten eines Ausreisezentrums hängt von verschiedenen Bedingungen ab, insbesondere davon, dass eine Ausnahmesituation im grenznahen Bereich vorliegt. Es handelt sich bei der entsprechenden Finanzierungsbestimmung zudem um eine «Kann-Bestimmung». Dies bedeutet, dass der Bund auch dann von einer finanziellen Beteiligung absehen kann, wenn sämtliche Voraussetzungen für eine Beteiligung gegeben sind, er aber den Kanton auf andere Weise unterstützen kann, beispielsweise durch den verstärkten Einsatz der EZV. Die auf Verordnungsstufe festzulegende maximale Fallpauschale, mit welcher sich der Bund an den Betriebskosten beteiligen kann, wird tiefer sein als die Haftpauschale nach Artikel 15 VVWAL (vgl. Erläuterungen zu Art. 82 Abs. 2 AIG).

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen von Artikel 7 Abs. 1 und 95a Abs. 1 E-AIG auf die EZV, wo diese im Auftrag der Kantone als für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden Grenzübertrittskontrollen durchführt, wird auf die nachfolgenden Ausführungen unter Ziffer 4.2 verwiesen.

Das mit Artikel 122d Abs. 1 E-AIG neu einzuführende Zwangsgeld erhebt das SEM zugunsten der allgemeinen Bundeskasse.

4.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf die Kantone

Artikel 7 E-AIG führt zu Mehreinnahmen der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden, da für behördliche Aufwendungen neu dem Verursacher Rechnung gestellt werden kann. Diese Mehreinnahmen lassen sich nicht verlässlich abschätzen, da sich die dafür zu verrechnenden Kosten (Regelung auf Verordnungsstufe) aktuell nicht beziffern lassen. Zudem ist davon auszugehen, dass nach der Neuregelung der ausländerrechtlichen Flugplatzkategorien und der anvisierten Verschärfung der heutigen Ausnahmeregelung etliche Flugplätze, auf denen heute regelmässig aussengrenzquerende Flüge gestützt auf Einzelfallbewilligungen durchgeführt werden,⁴¹ zu Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, erhoben werden.

Artikel 95a E-AIG verpflichtet die Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, die für die Grenzübertrittskontrolle erforderlichen Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Damit resultieren für die Grenzkantone Minderkosten.

Sollte der Bund sich an den Betriebskosten der kantonalen Ausreisezentren beteiligen («kann»-Bestimmung, vgl. dazu Ziff. 4.1), wird der Aufwand der Grenzkantone im Rahmen der Beteiligung des Bundes reduziert.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, Gesellschaft und Umwelt

Namentlich durch die Umsetzung der Massnahmen des Aktionsplans, sowie durch die Finanzbeiträge zugunsten der kantonalen Unterkünfte, die der Sicherstellung der Ausreise dienen, wird die Sicherheit in der Schweiz gestärkt. Dies liegt im Interesse der ganzen Schweiz.

4.4 Andere Auswirkungen

4.4.1 Flugplätze, die eine Schengen-Aussengrenze bilden

Den Haltern von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, werden durch die Vorlage neue Kosten überbunden: Sie haben den für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden die für die Grenzübertrittskontrolle benötigten Räumlichkeiten neu unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Einen Grossteil dieser Kosten tragen die Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, allerdings bereits heute – jedoch ohne gesetzliche Verpflichtung. Mehraufwendungen für die Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden sind vor allem im Bereich der Büroräumlichkeiten zu erwarten, deren Nutzung den für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden heute bisweilen verrechnet wird. Zudem können die Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, zu baulichen Massnahmen zugunsten der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden verpflichtet werden und haben ihre betrieblichen Abläufe auf die Bedürfnisse der Grenzkontrollbehörden auszurichten.

Neu soll gegenüber einem Flugplatz, der eine Schengen-Aussengrenze bildet, bei Nichteinhaltung der gesetzlichen und behördlichen Vorgaben hinsichtlich der für die Grenzübertrittskontrolle erforderlichen betrieblichen Abläufe, baulichen Massnahmen oder den Umfang der unentgeltlich bereitzustellenden Räumlichkeiten ein Zwangsgeld von bis zu 50 000 Franken pro Tag verfügt werden können (Art. 95a Absatz 4 E-AIG i.V.m. Art. 122d E-AIG).

⁴¹ Im Jahr 2018 wurden auf Flugplätzen ohne Aussengrenze insgesamt 693 ein- und ausgehende aussengrenzquerende Flüge bewilligt (Buochs: 290; Dübendorf: 91; Emmen: 38; Mollis: 27; Payerne: 34; Saanen: 190; St. Stephan: 24).

4.4.2 Internationale Flughäfen

Die Halter von internationalen Flughäfen haben zugunsten des SEM überdies (vgl. Ziff. 4.4.1, da jeder internationale Flughafen eine Schengen-Aussengrenze bildet) kostengünstige Unterkünfte für Personen, die am Flughafen um Asyl nachfragen, bereitzuhalten und eine internationale Transitzone zu betreiben. Diese Pflicht soll neu auch im AIG festgeschrieben werden. Hinsichtlich dieser Unterkünfte für Asylsuchende entstehen jedoch keine neuen Kosten, da diese Pflicht bereits heute besteht (Art. 22 Abs. 3 AsylG).

4.4.3 Gemeinden, urbane Zentren, Agglomeration und Berggebiete

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomeration und Berggebiete.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Der Vorentwurf zur Änderung des AIG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern) sowie auf Artikel 123 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts). Er ist mit der Verfassung vereinbar.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die vorgeschlagenen Änderungen des AIG sind mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

Verschiedene, namentlich redaktionelle Angleichungen von Begriffen des AIG an den SGK, stehen im Einklang mit dem Europäischen Recht. Grenzrelevante Bestimmungen sind insbesondere kompatibel zur Errichtung und Nutzung des Einreise-/Ausreisystems (EES) der EU (Verordnung [EU] 2017/2226 und [E] 2017/2225; Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) sowie zur Errichtung eines Europäischen Reiseinformati- und Genehmigungssystems (ETIAS) der EU (Verordnung [EU] 2018/1240 über die Errichtung eines Europäischen Reiseinformati- und Genehmigungssystems).

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Vorlage untersteht nicht der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV, da sie keine Subventionsbestimmungen enthält und auch nicht die Schaffung eines Verpflichtungskredits oder Zahlungsrahmens nach sich zieht.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage delegiert die nähere Ausgestaltung der Pflichten der Halter von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, sowie der für die Grenzübertrittskontrolle zuständigen Behörden an den Bundesrat (Art. 95a Absatz 5 E-AIG). Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Regelung der Grenzübertrittskontrollen ergibt sich bereits aus dem geltenden Recht (Art. 7 Abs. 2 AIG). Diese Delegationen sind notwendig, um insbesondere den sich rasch wandelnden Bedürfnissen im Bereich des Luft- und Grenzverkehrs Rechnung tragen zu können.