



P.P. CH-3003 Bern, GS-EJPD

An die politischen Parteien,  
die Dachverbände der Wirtschaft,  
die gesamtschweizerischen Dachverbände  
der Gemeinden, Städte und Berggebiete,  
die interessierten Kreise

Bern, am

**Teilrevision des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)  
betreffend die Finanzierung von Administrativhaftplätzen, die Sanktionen gegen  
Transportunternehmen («Carrier Sanctions») und das Passagier-Informationssystem  
(API-System)**

**Eröffnung der Vernehmlassung**

---

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 27. Juni 2012 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, eine Vernehmlassung über die Änderung des Ausländergesetzes durchzuführen. Dabei geht es um die Beteiligung des Bundes an den Bau- und Einrichtungskosten der kantonalen Anstalten für die ausländerrechtliche Administrativhaft, ferner um die Sanktionen gegen fehlbare Transportunternehmen und um das Passagier-Informationssystem (API-System, Advanced Passenger Information).

*1. Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Administrativhaftplätzen*

Gemäss dem bis zum 31. Dezember 2007 geltenden Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) kann der Bund den Bau und die Einrichtung kantonalen Anstalten, die ausschliesslich dem Vollzug der Vorbereitungs- und der Ausschaffungshaft dienen, vollumfänglich oder teilweise finanzieren. In seiner Botschaft vom 8. März 2002 betreffend das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) machte der Bundesrat geltend, dass die Initialhilfe des Bundes zur Erstellung und Einrichtung kantonalen Haftanstalten nicht mehr notwendig sei, weil der Bund seit der 1995 erfolgten Einführung von Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht für 290 Haftplätze Beiträge in Höhe von 51 Millionen Franken geleistet habe. Daher wurde darauf verzichtet, eine entsprechende Bestimmung in das AuG aufzunehmen.

Der Bericht des EJPD vom März 2011 über die Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich hat indes insbesondere aufgezeigt, dass das Verfahren im Bereich des Wegweisungsvollzugs beschleunigt werden könnte, wenn die Kantone über mehr Haftplätze verfügten. Im Juli/August 2011 nahm das Bundesamt für Migration (BFM) nach Rücksprache mit der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) eine kantonale Bestandesaufnahme im Bereich der Administrativhaft vor. Die Lagebeurteilung bestätigte, dass die heute zur Verfügung stehenden Haftplätze die neuen Bedürfnisse nicht zu decken vermögen. Mittel- und langfristig fehlen in der Schweiz rund 250 Plätze für die Zwecke der ausländerrechtlichen Administrativhaft. Diesbezüglich sollte vom Bund erneut eine finanzielle Initialhilfe ermöglicht werden können.

## 2. Anwendbare Sanktionierungen gegen Transportunternehmen («Carrier Sanctions») und das Passagier-Informationssystem (API-System, Advanced Passenger Information)

Das BFM kann derzeit eine Busse von bis zu einer Million Franken gegen Transportunternehmen aussprechen, die gegen ihre Sorgfaltspflicht verstossen. Entsprechendes gilt für Luftverkehrsunternehmen, wenn sie ihre Pflicht zur Übermittlung der persönlichen Daten ihrer Fluggäste absichtlich verletzen.

Das wichtigste Ziel des Änderungsentwurfs besteht darin, zusammen mit den Luftverkehrsunternehmen einen Rückgang der Zahl der Passagiere zu erreichen, die bei ihrer Einreise in den Schengenraum nicht über die erforderlichen Reisepapiere verfügen. Im Verlauf von 2011 wurden diesbezüglich nahezu 1000 Verstösse gegen die Sorgfaltspflicht gemeldet.

Die angestrebte Änderung soll das Sanktionssystem verbessern, indem der effektive Abschreckungscharakter der Strafmassnahmen verstärkt wird. In der Praxis betrifft das neue Sanktionssystem ausschliesslich Luftverkehrsunternehmen, die Passagiere von einem ausserhalb des Schengenraums gelegenen Abflugort an einen internationalen schweizerischen Flughafen befördern.

Gemäss dem Entwurf sollen die behördliche Verfolgung und der Erlass von Sanktionen gegen fehlbare Transportunternehmen dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG) unterstellt werden. Der Entwurf führt eine widerlegbare Rechtsvermutung ein, wonach die Sorgfaltspflicht verletzt ist, wenn ein Passagier bei der Einreise in den Schengenraum oder der Durchreise über eine internationale Flugtransitzzone nicht über die erforderlichen Reisepapiere verfügt. Diese gesetzliche Vermutung bewirkt eine Verschiebung der Beweislast auf die Transportunternehmen. Diese werden zum Nachweis verpflichtet, dass sie die von ihnen erwarteten Schritte ergriffen haben, um zu verhüten, dass ein Passagier undokumentiert einreist. Dadurch beweist das Beförderungsunternehmen, dass es seine Sorgfaltspflicht am ursprünglichen Einstiegsort nicht verletzt hat. Die Beweislastumkehr wird von einer Reihe von gesetzlich vorgesehenen Entlastungsgründen begleitet. Diese Gründe ermöglichen es dem Transportunternehmen, der behördlichen Verfolgung zu entgehen und sich von Sanktionen zu befreien.

Analog ist eine widerlegbare Gesetzesvermutung bei Verletzungen der Meldepflicht vorgesehen, wenn die Luftverkehrsunternehmen die Personendaten ihrer Passagiere überhaupt nicht, unvollständig oder fehlerhaft übermitteln. Das Luftverkehrsunternehmen kann der behördlichen Verfolgung entgehen oder sich von entsprechenden Sanktionen befreien, wenn es nachweist, dass die Übermittlung der Daten aus technischen Gründen, die es nicht zu vertreten hat, nicht zustande kam bzw. dass es alle ihm zumutbaren Massnahmen getroffen hat, um den Verstoß gegen die Meldepflicht zu verhindern.

Die Richtlinien der europäischen Gemeinschaft 2001/51/EU und 2004/82/EU lassen in Bezug auf die Ausgestaltung der finanziellen Strafbestimmungen durch die Schengenstaaten mehrere Möglichkeiten zu. Im Gegensatz zum geltenden Recht sieht der Entwurf Sanktionen

in einer Mindesthöhe von nicht weniger als 5000 Euro für jede beförderte Person oder jeden Flug ohne Übermittlung der betreffenden Passagierdaten vor.

Mit dem Entwurf wird zudem eine Rechtsgrundlage geschaffen, die einen automatischen Datenabgleich zwischen dem API-System und anderen Datenbanken und die Übermittlung der Vergleichsergebnisse an die zuständigen Grenzkontrollbehörden erlaubt. Durch den automatischen Datenabgleich wird die Aufgabe der Behörden erheblich erleichtert.

Bitte senden Sie Ihre schriftliche Stellungnahme **bis am 18. Oktober 2012** an das Bundesamt für Migration, Stabsbereich Recht, Quellenweg 6, 3003 Bern oder an die folgende E-Mail-Adresse:

Herr Simon Grundbacher, [simon.grundbacher@bfm.admin.ch](mailto:simon.grundbacher@bfm.admin.ch).

Für Ihre wertvolle Mitarbeit danken wir Ihnen zum Voraus bestens.

Freundliche Grüsse

Simonetta Sommaruga  
Bundesrätin

Beilagen:

- Entwürfe der Verordnungstexte und erläuternder Bericht
- Liste der Vernehmlassungsadressaten