



22.xxx

Botschaft zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Finanzielle Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze)

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2018 M 17.3857 Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen (S 13.12.17, Abate; N 19.9.18)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit der vorgeschlagenen Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG) soll die Motion 17.3857 Abate «Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen» umgesetzt werden. Der Bund soll bei Bedarf die Möglichkeit erhalten, Unterkünfte der Kantone während eines befristeten Zeitraums und in ausserordentlichen Situationen finanziell zu unterstützen, wenn sie der vorübergehenden Aufnahme von Ausländerinnen und Ausländern dienen, die den Behörden der Nachbarstaaten übergeben werden können.

Ausgangslage

Die Motion 17.3857 Abate «Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen» beauftragt den Bundesrat, durch eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen die Voraussetzungen zu schaffen, damit diejenigen Kantone, die für formlos weggewiesene Ausländerinnen und Ausländer temporäre Unterkünfte betreiben, finanziell unterstützt werden können. Dies obwohl grundsätzlich die Kantone für den Ausländerbereich zuständig sind.

Die Motion wird damit begründet, dass im Kanton Tessin Mitte 2016 viele illegale Grenzübertritte registriert worden sind. Mit dem Betrieb einer temporären Unterkunft in Rancate konnte eine schnelle Übergabe an die italienischen Behörden sichergestellt werden. Der Betrieb dieser Unterkunft erfolgte im Interesse aller Kantone und des Bundes, und dennoch trug der Kanton Tessin die Kosten für die Unterbringung und die Sicherheit gemäss seiner Zuständigkeit selber. Die Unterkunft wurde in der Zwischenzeit wieder geschlossen, weil derzeit kein Bedarf dafür besteht.

Inhalt der Vorlage

Durch die Umsetzung der Motion wird der Bund die von den Kantonen betriebenen Ausreisezentren ausserhalb des Asylbereichs finanziell unterstützen können, wenn zukünftig erneut ein Bedarf dafür besteht. Zusätzlich wird eine gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in solchen kantonalen Ausreisezentren geschaffen.

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Am 28. September 2017 reichte der damalige Ständerat Fabio Abate die Motion 17.3857 «Kantone mit Ausreisezentren an der Grenze finanziell unterstützen» ein. Am 22. November 2017 beantragte der Bundesrat die Annahme der Motion. In der Folge wurde sie am 13. Dezember 2017 vom Ständerat und am 19. September 2018 vom Nationalrat angenommen. Die Motion beauftragt den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen dahingehend anzupassen, dass diejenigen Kantone finanziell unterstützt werden können, die temporäre Unterkünfte (Ausreisezentren) für Ausländerinnen und Ausländer betreiben, die gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen in einen Nachbarstaat zurückgeführt werden müssen.

Hintergrund der Motion bildete die massive Zunahme der illegalen 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. Der Kanton Tessin war von diesem Phänomen aufgrund seiner exponierten geografischen Lage an der Migrationsroute in das nördliche Europa besonders stark betroffen. Mit dem Betrieb des Ausreisezentrums erbrachte der Kanton Tessin Leistungen, die auch im Interesse der anderen Kantone lagen. Durch die Rückführung der betroffenen Personen nach Italien konnte insbesondere die illegale Transitmigration durch die Schweiz eingeschränkt werden.

Im Ausreisezentrum Rancate wurden an der Südgrenze aufgegriffene und formlos weggewiesene Personen untergebracht, die in der Schweiz kein Asylgesuch einreichten. Sie wurden in der Regel am nächsten Tag in einem vereinfachten Verfahren den italienischen Grenzbehörden übergeben (vgl. Art. 6 Abs. 4 des Abkommens vom 10. Sept. 1998¹ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Italienischen Republik über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt). Auf Ersuchen des Kantons Tessin erklärten sich das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD; Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit [BAZG²]) und das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) aufgrund der ausserordentlichen Situation bereit, sich vorübergehend im Rahmen von befristeten Leistungsvereinbarungen an den Betriebskosten zu beteiligen. Mit der Vorlage des Bundesrats 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. Bis heute hat nur der Kanton Tessin ein Ausreisezentrum betrieben. Die Auslastung in diesem Zentrum nahm im Vergleich zu den

¹ SR 0.142.114.549

² Bis zum 31. Dezember 2021: Eidgenössische Zollverwaltung (EZV).

Jahren 2016 und 2017 aufgrund der Beruhigung der Situation an der Südgrenze danach stark ab, weshalb der Bund die finanzielle Beteiligung an den Betriebskosten nach 2019 nicht mehr verlängerte. Aufgrund der tiefen Belegung des temporären Ausreisezentrums suchte der Kanton Tessin nach günstigeren Alternativen. Am 15. Januar 2020 entschied der Regierungsrat des Kantons Tessin, das Ausreisezentrum in Rancate ab dem 1. September 2020 durch die Zivilschutzanlage in Stabio zu ersetzen. Der Betrieb ist vorerst bis Ende 2023 vorgesehen. Derzeit sind keine ausserordentlich hohen Zahlen von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen zu verzeichnen, die die Eröffnung von besonderen kantonalen Ausreisezentren erforderlich machen.

Für die Umsetzung der Motion soll die Bestimmung über die kurzfristige Festhaltung (Art. 73 des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dez. 2005³ [AIG]) 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 fast ausschliesslich um Personen aus dem Ausländer- und nicht aus dem Asylbereich. Für die Anordnung und den Vollzug von solchen Wegweisungen nach dem Ausländerrecht sind die Kantone zuständig. Da die Grenz Kantone 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 Grenzraum beteiligen können. Diese kantonalen Ausreisezentren müssen der kurzzeitigen Unterbringung von ausländischen Personen dienen, die beim illegalen Übertritt im Grenzraum 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 befristet und in Ausnahmesituationen erfolgen.

Die vorliegende Umsetzung der Motion 17.3857 Abate war ursprünglich ein Teil der Vorlage «Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes: Umsetzung (Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung) sowie finanzielle Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze». Die Vernehmlassung dazu fand vom 13. Dezember 2019 bis zum 19. April 2020 statt.⁴ Diese Vorlage bestand aus vier Teilbereichen:

1. Umsetzung «Aktionsplan Integrierte Grenzverwaltung»: Im AIG sollen erstmals die Pflichten der Flugplatzhalter beim Bau und Betrieb von Flugplätzen, die eine Schengen-Aussengrenze bilden, festgelegt werden.
2. Redaktionelle Anpassungen im Bereich der Grenzübertrittskontrollen.

³ SR 142.20

⁴ Die Vernehmlassungsunterlagen sind abrufbar unter: www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EJPD.

3. Änderung der Sachüberschrift der Strafbestimmung über die Förderung der rechtswidrigen Ein- und Ausreise und des rechtswidrigen Aufenthalts (Art. 116 AIG).
4. Finanzielle Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze und gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung (Umsetzung der Motion 17.3857 Abate).

Aufgrund der Coronakrise und der Schwierigkeiten der Luftfahrtbranche wurde die Vorlage im Frühjahr 2021 bezüglich der Teilbereiche 1–3 zurückgestellt. Die Umsetzung der Motion ist davon nicht betroffen, sie wird daher als eigenständige Vorlage weitergeführt.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1 Kostenbeteiligung gestützt auf das Asylgesetz

Im Ausreisezentrum Rancate hielten sich ausschliesslich Personen auf, die an der Südgrenze beim illegalen Grenzübertritt durch das BAZG kontrolliert wurden und dabei in der Schweiz kein Asylgesuch gestellt haben. Eine Kostenbeteiligung des Bundes an einem kantonalen Ausreisezentrum gestützt auf das Asylgesetz vom 26. Juni 1998⁵ ist somit ausgeschlossen.

1.2.2 Unterstützung im Rahmen des Vollzugs ausländerrechtlicher Wegweisungen

Mit der Unterbringung illegal anwesender ausländischer Personen im Ausreisezentrum Rancate wurde der Vollzug der Wegweisung sichergestellt. Der Vollzug von Wegweisungen ausländischer Personen fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Der Bund unterstützt gemäss Artikel 71 AIG die mit dem Vollzug betrauten Kantone, indem er insbesondere bei der Beschaffung von Reisedokumenten mitwirkt, die Reise organisiert und die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Kantonen und dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten sicherstellt. Diese Bestimmung bildet jedoch keine rechtliche Grundlage für die Einführung einer Kostenbeteiligung des Bundes an kantonalen Ausreisezentren.

1.2.3 Unterstützung bei der Erfüllung von Sicherheitsaufgaben im Grenzraum

Die Kantone üben auf ihrem Hoheitsgebiet die Personenkontrolle aus (Art. 9 AIG). Im Grenzraum erfüllt das BAZG im Rahmen seiner zoll- und nichtzollrechtlichen Aufgaben auch Sicherheitsaufgaben, um zur inneren Sicherheit des Landes beizutragen (Art. 96 des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁶ [ZG]). Gestützt auf Artikel 97 ZG hat das EFD mit dem Kanton Tessin eine Verwaltungsvereinbarung abgeschlossen, welche das BAZG ermächtigt, polizeiliche Aufgaben zu erledigen, die in die Zuständigkeit des Kantons fallen; in der Vereinbarung werden u. a. der Einsatzraum, der

⁵ SR 142.31

⁶ SR 631.0

Umfang der delegierten Aufgaben und der Informationsaustausch geregelt. Jedoch stellt Artikel 97 ZG bzw. die gestützt darauf mit dem Kanton Tessin abgeschlossene Vereinbarung keine genügende Grundlage dar, damit sich der Bund an den Kosten des Ausreisezentrums Rancate beteiligen kann.

1.2.4 Fazit

Somit fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für eine finanzielle Unterstützung des Kantons Tessin oder anderer Kantone, die durch Phänomene der Transmigration besonders stark betroffen sind. Mit der vorgeschlagenen Umsetzung der Motion soll eine entsprechende gesetzliche Finanzierungsgrundlage für eine befristete Unterstützung in ausserordentlichen Situationen geschaffen werden.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁷ zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020⁸ über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt. Die Änderung des AIG bezüglich der finanziellen Unterstützung der von den Kantonen betriebenen Ausreisezentren ausserhalb des Asylbereichs und der damit verbundenen gesetzlichen Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern ist jedoch angezeigt, damit dem in der Motion enthaltenen Auftrag des Parlaments an den Bundesrat nachgekommen werden kann.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Anliegen der hängigen Motion 17.3857 Abate werden mit der vorliegenden Botschaft erfüllt. Der Bundesrat beantragt deshalb, den parlamentarischen Vorstoss als erledigt abzuschreiben.

2 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat beauftragte am 13. Dezember 2019 das EJPD, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses dauerte ursprünglich bis am 27. März 2020 und wurde aufgrund der Covid-19-Pandemie bis am 19. April 2020 verlängert.

Zur Umsetzung der Motion 17.3857 Abate haben 24 Kantone, 4 politische Parteien, 2 Dachverbände der Wirtschaft und 18 interessierte Kreise Stellung genommen. Insgesamt gingen 48 Stellungnahmen ein. 11 Vernehmlassungsteilnehmende haben ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet.

⁷ BBI 2020 1777

⁸ BBI 2020 8385

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), die Fédération des Entreprises Romandes, GastroSuisse, die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren und der Schweizerischer Tourismus-Verband 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 (GE, ZH, AsyLex, Nationale Kommission zur Verhütung von Folter [NKVF] und Schweizerische Flüchtlingshilfe [SFH]) sowie bei der finanziellen Unterstützung von kantonalen Ausreisezentren durch den Bund (NE, VS, SP und Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden [VKM]).

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

2.1 Rechtliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in Ausreisezentren (Art. 73 Abs. 1 Bst. c und 2 E-AIG)

AsyLex und SFH sprechen sich dagegen aus, dass die kurzfristige Festhaltung erst nachträglich richterlich überprüft werden kann. Die SFH erachtet zudem die Maximaldauer der kurzfristigen Festhaltung von drei Tagen als unverhältnismässig, und bei Minderjährigen solle grundsätzlich keine kurzfristige Festhaltung angeordnet werden. Artikel 80 Absatz 4 AIG sei entsprechend anzupassen. GE ist der Auffassung, dass die vorgeschlagene kurzfristige Festhaltung zu höheren Ausgaben bei den kantonalen Gerichten führen werde.

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.

ZH wünscht unabhängig von der Umsetzung der Motion eine Ergänzung, wonach generell bei kurzfristigen Festhaltungen von ausländischen Personen zur Feststellung ihrer Identität oder Staatsangehörigkeit zusätzlich vorausgesetzt wird, dass sie sich bislang nicht selbst darum bemüht haben (Art. 73 Abs. 1 Bst. b AIG).

Haltung des Bundesrats

Das Instrument der kurzfristigen Festhaltung besteht bereits heute und ist im AIG umfassend geregelt. Dies gilt auch für die Voraussetzungen, die Anordnung und die richterliche Überprüfung (Art. 73 und 80 AIG). Mit der Umsetzung der Motion soll lediglich ein neuer Tatbestand für die Anordnung dieser Massnahme geschaffen werden. Damit soll die Übergabe der betroffenen Person an die Behörden des Nachbarstaats sichergestellt werden.

Eine Änderung der Voraussetzungen, des Verfahrens und der richterlichen Überprüfung ist nicht erforderlich, da sich die bestehende Regelung bewährt hat. Die damit

verbundenen Kosten bei den Gerichten entstehen nur in Ausnahmesituationen, wenn der Betrieb der Ausreisezentren tatsächlich erforderlich ist.

Die Unterbringung während der kurzfristigen Festhaltung erfolgt in den kantonalen Ausreisezentren und nicht in Administrativhaftanstalten und der Aufenthalt ist auf höchstens drei Tage beschränkt. Die Bedingungen für die Unterbringung in den Ausreisezentren können von der NKVF gestützt auf deren gesetzlichen Auftrag überprüft werden (Art. 2 des Bundesgesetzes vom 20. März 2009⁹ über die Kommission zur Verhütung von Folter). Beim Bau und Betrieb solcher Zentren müssen die Kantone die Grundsätze beachten, die sich insbesondere aus Artikel 10 der Bundesverfassung (BV)¹⁰ sowie aus den internationalen Verpflichtungen der Schweiz ergeben (v. a. Art. 10 des Internationalen Pakts vom 16. Dez. 1966¹¹ über bürgerliche und politische Rechte und Art. 3 der Konvention vom 4. Nov. 1950¹² zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten). Eine korrekte Unterbringung ist daher gewährleistet.

2.2 Finanzielle Unterstützung des Bundes für kantonale Ausreisezentren an der Grenze (Art. 82 Abs. 3 E-AIG)

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.

NE und die VKM fordern, dass unter 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.

Haltung des Bundesrats

Die Kantone haben die Möglichkeit, mehrere Zentren zu betreiben, da die Pauschale pro Person ausbezahlt wird. Die in den Ausreisezentren untergebrachten Personen unterstehen dem Ausländerrecht und nicht dem Asylrecht. Für den Vollzug des Ausländerrechts sind die Kantone zuständig. Mit der neuen Regelung kann der Bund die Kantone jedoch bei dieser Aufgabe in den vorgesehenen besonderen Situationen unterstützen, ohne dass er dazu verpflichtet wäre. Die Motion 17.3857 Abate sieht ebenfalls keine Verpflichtung des Bundes vor. Zudem kann die Beteiligung des Bundes auch nicht finanzieller Art sein, beispielsweise durch einen verstärkten Personaleinsatz des BAZG. Die vorgeschlagenen Änderungen werden von einer grossen Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Der Bundesrat erachtet die vorgeschlagenen Änderungen aus den dargelegten Gründen nicht als notwendig. Er hält daher am Vernehmlassungsentwurf unverändert fest.

⁹ SR 150.1

¹⁰ SR 101

¹¹ SR 0.103.2

¹² SR 0.101

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Auf europäischer Ebene regelt die Rückführungsrichtlinie¹³ die Verfahren im Bereich der Rückführungen von illegal anwesenden Personen aus Drittstaaten. Das Hauptziel besteht darin, klare, transparente und faire Verfahren bei den Wegweisungen von illegal anwesenden Drittstaatsangehörigen aus dem Schengen-Raum festzulegen. Es handelt sich dabei um eine Schengen-Weiterentwicklung, die durch die Schweiz im Jahr 2011 übernommen wurde.

Die Schaffung und der Betrieb von temporären Unterkünften für illegal eingereiste ausländische Personen, die gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen an einen Nachbarstaat innerhalb des Schengen-Raumes rückübergeben werden, fällt jedoch nicht in den Geltungsbereich der Rückführungsrichtlinie. Die Rückführungsrichtlinie findet nur Anwendung auf Drittstaatsangehörige, gegen die ein Rückkehrverfahren hängig ist. Bei denjenigen Ausländerinnen und Ausländern, die gestützt auf Artikel 64c Absatz 1 Buchstabe a AIG an der Grenze formlos weggewiesen und anschliessend auf Basis eines Rückübernahmeabkommens übergeben werden, ist dies nicht der Fall. Hierbei handelt es sich um eine Ausnahme gemäss Artikel 6 Absatz 3 der Rückführungsrichtlinie, wonach ein Mitgliedstaat davon absehen kann, eine Rückkehrentscheidung gegen Drittstaatsangehörige zu erlassen, die sich illegal in seinem Hoheitsgebiet aufhalten. Voraussetzung dafür ist, dass diese Personen von einem anderen Mitgliedstaat wieder aufgenommen werden aufgrund von geltenden bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen. Erst derjenige Mitgliedstaat, der die betreffenden Drittstaatsangehörigen wieder aufgenommen hat, muss danach die Rückführungsrichtlinie anwenden.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

Zur Umsetzung der Motion 17.3857 Abate wird eine Ergänzung von Artikel 82 AIG vorgeschlagen, damit der Bund diejenigen Grenzkantone während eines befristeten Zeitraums finanziell unterstützen kann, die bei einer ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen kantonale Ausreisezentren (temporäre Unterkünfte) zur Unterbringung von Ausländerinnen und Ausländern betreiben, die gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen an einen Nachbarstaat rückübergeben werden können. Zudem soll eine gesetzliche Grundlage in Artikel 73 AIG für die vorübergehende Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in einem entsprechenden kantonalen Ausreisezentrum geschaffen werden (s. Ziff. 1.1).

¹³ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Ziel der Vorlage ist, die vom Parlament angenommene Motion 17.3857 Abate umzusetzen. Der Bund soll sich an den Betriebskosten eines kantonalen Ausreisezentrums finanziell beteiligen. Weitere Aufgaben für Bund und Kantone entstehen nicht. Die detaillierten finanziellen Auswirkungen der Vorlage werden in Ziffer 6 ausgeführt. Die Bedeutung der Aufgaben und der damit verbundene Aufwand stehen in einem vertretbaren Verhältnis zueinander.

4.3 Umsetzungsfragen

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

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 73 Abs. 1 Bst. c und 2

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 Personen 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 Übergabe an die zuständigen ausländischen Behörden und zur Möglichkeit der nachträglichen richterlichen Überprüfung sollen mit dieser Änderung auch für die kurzfristige Festhaltung in einem Ausreisezentrum gelten.

Art. 82 Abs. 3

Von einer «ausserordentlich hohen Zahl von illegalen Grenzübertritten» im Sinn von Artikel 82 Absatz 3 Buchstabe b E-AIG ist dann auszugehen, wenn die direkte Rückübergabe an die Behörden eines Nachbarstaates für einen Grossteil der Personen, die die Schweizer Grenze illegal überquert haben und formlos weggewiesen wurden, über einen längeren Zeitraum nicht mehr möglich ist, ohne dass diese Personen zwischenzeitlich in einer kantonalen Unterkunft (Ausreisezentrum) untergebracht werden, dies trotz organisatorischer Massnahmen oder verstärktem Personaleinsatz des BAZG bzw. der kantonalen Behörden. 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 kann. Dabei wird die besondere Belastung der Grenzkantone in ausserordentlichen Situationen 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 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 einen verstärkten Personaleinsatz des BAZG.

Der finanzielle Beitrag des Bundes an die Kosten der betroffenen Kantone soll mittels Ausrichtung von Tagespauschalen erfolgen. Dies in Analogie zu den Haftkostenpauschalen nach Artikel 82 Absatz 2 AIG in Verbindung mit Artikel 15 der Verordnung vom 11. August 1999¹⁴ über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL). Durch dieses Vorgehen, das sich in den letzten Jahren im Bereich der Administrativhaft bewährt hat, ist gewährleistet, dass dem Bund nur dann Kosten entstehen, wenn das Ausreisezentrum effektiv für die Unterbringung von an der Grenze weggewiesenen Ausländerinnen und Ausländern genutzt wird. Der Bund bezahlt somit keine Beiträge an die Betriebskosten, wenn ein Ausreisezentrum vorübergehend nicht genutzt wird. Ein weiterer Vorteil dieser Abrechnung mit Tagespauschalen besteht darin, dass das Staatssekretariat für Migration besser über die effektive Nutzung des jeweiligen Ausreisezentrums im Bild ist.

Die Tagespauschale wird pro untergebrachte Person ausgerichtet. Die Höhe der Pauschale ist auf Verordnungsstufe festzulegen. Der pauschale Beitrag wird aufgrund der Kosten für die Unterbringung und Betreuung einer Ausländerin oder eines Ausländers im entsprechenden Ausreisezentrum bis zur Übergabe an die ausländischen Behörden jeweils vertraglich vereinbart, wobei der Maximalbetrag deutlich unter der aktuellen Haftkostenpauschale von 200 Franken pro Tag festgelegt werden soll. Die Begründung für den tieferen Maximalansatz im Vergleich zur aktuellen Haftkostenpauschale 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. Die Errichtung und der Betrieb eines Ausreisezentrums in einem Grenzkanton in Zeiten ausserordentlich vieler illegaler Grenzübertritte liegt im Interesse der ganzen Schweiz.

6 Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat für den Bund keine personellen Auswirkungen.

¹⁴ SR 142.281

Mehrkosten werden dem Bund längerfristig aufgrund der Möglichkeit entstehen, sich künftig an den Betriebskosten kantonaler Ausreisezentren zu beteiligen. Die dem Bund dadurch entstehenden Kosten sind schwierig abzuschätzen.

Derzeit sind keine ausserordentlich hohen Zahlen von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen zu verzeichnen, die die Eröffnung von besonderen kantonalen Ausreisezentren erforderlich machen. Im Jahr 2017 hat sich der Bund (EJPD und EFD) auf der Grundlage der erwähnten Leistungsvereinbarung (s. Ziff. 1.1) mit einem Betrag von insgesamt 900 000 Franken an den Betriebskosten des Ausreisezentrums Rancate beteiligt. Es wurden insgesamt 5926 Personen im Ausreisezentrum untergebracht. Für die Jahre 2018 und 2019 entsprach die finanzielle Beteiligung des Bundes der vertraglich festgelegten Minimalbeteiligung von 240 000 Franken. Die finanzielle Beteiligung des Bundes wurde Ende 2019 beendet.

Eine zukünftige Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten eines Ausreisezentrums hängt von verschiedenen Bedingungen ab, insbesondere davon, dass eine Ausnahmesituation im Grenzraum 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 einen verstärkten Personaleinsatz des BAZG. Ein solcher stellt jedoch keine Voraussetzung für eine finanzielle Beteiligung durch den Bund dar. Zu beachten ist dabei, dass das BAZG aufgrund der je nach Kanton beschränkten Zuständigkeiten sowie der beschränkten personellen Mittel nicht in allen Fällen eine solche Unterstützung leisten kann. Die auf Verordnungsstufe festzulegende maximale Tagespauschale, mit der sich der Bund an den Betriebskosten beteiligen kann, wird wesentlich tiefer sein als die Haftkostenpauschale nach Artikel 15 VVWAL (s. Ziff. 5).

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Sollte der Bund sich an den Betriebskosten der kantonalen Ausreisezentren beteiligen («Kann-Bestimmung», vgl. dazu Ziff. 5), wird der finanzielle Aufwand der Grenzkantone im Rahmen der Beteiligung des Bundes reduziert.

Die Vorlage hat keine spezifischen Auswirkungen auf Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete. Auf weitergehende Abklärungen wurde daher verzichtet.

6.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt

Bei den vorgeschlagenen Regelungen sind im Bereich der Volkswirtschaft, der Gesellschaft und der Umwelt keine nennenswerten Auswirkungen zu erwarten. Nament-

lich 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. Auf weitergehende Abklärungen wurde verzichtet.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage zur Änderung des AIG stützt sich auf Artikel 121 Absatz 1 BV (Gesetzgebungskompetenz des Bundes über die Gewährung von Asyl sowie über den Aufenthalt von Ausländerinnen und Ausländern). Sie ist mit der Verfassung vereinbar.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

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

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁵ sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Dies gilt auch für die vorliegende Revision.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen noch neue Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Vorlage tangiert die Aufgabenteilung oder die Aufgabenerfüllung durch Bund und Kantone nicht.

7.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage delegiert keine Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat.

¹⁵ SR 171.10

7.7 **Datenschutz**

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf datenschutzrechtliche Regelungen.