

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. September 2009

1379. Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands), Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 8. Juni 2009 unterbreitete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) zur Vernehmlassung.

Die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vom 16. Dezember 2008 (Rückführungsrichtlinie) stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar. Die Schweiz hat sich grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet (Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 Schengen-Assoziierungsabkommen; SAA, SR 0.360.268.1).

Die Umsetzung dieser Richtlinie erfordert eine Anpassung des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG; SR 142.20) und des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31). Die Richtlinie führt jedoch nicht zu einer grundsätzlichen konzeptionellen Neuausrichtung des Ausländer- und Asylrechts der Schweiz. Die wichtigsten Änderungen betreffen das AuG. Anpassungen sind in den Bereichen Entfernung- und Fernhaltungsmassnahmen, Ausschaffung und Zwangsmassnahmen notwendig. Insbesondere muss die formlose Wegweisung nach Art. 64 AuG durch ein formelles Wegweisungsverfahren bzw. durch die Wegweisung mittels Standardformular ersetzt werden. Des Weiteren muss die Bestimmung zum Einreiseverbot (Art. 67 AuG) angepasst werden. Nach geltendem Recht liegt es im Ermessen des Bundesamtes für Migration (BFM), Einreiseverbote gegenüber Ausländerinnen und Ausländern zu verfügen, sofern die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Mit der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie muss das BFM zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen zwingend ein Einreiseverbot erlassen. Eine weitere Änderung betrifft die längstens zulässige Haftdauer aller Haftarten nach Art. 79 AuG. Nach geltendem Recht beträgt sie 24 Monate. Neu kann die Haft noch bis zu längstens 18 Monaten verlängert werden.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Migration, Stabsbereich Recht, Gabriela Roth, Quellenweg 6, 3003 Bern):

Mit Schreiben vom 8. Juni 2009 haben Sie uns den Bundesbeschluss über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betreffend die Übernahme der Rückführungsrichtlinie (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Da es sich bei der Rückführungsrichtlinie um eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstandes handelt, die von der Schweiz zu übernehmen ist, wenn sie an das Schengener Abkommen assoziiert bleiben will, erübrigt sich im Grundsatz eine materielle Stellungnahme, soweit die europäischen Vorschriften in nationales Recht übertragen werden. Wir möchten jedoch folgende Bemerkungen anbringen:

Art. 7 AuG steht bereits in der heute geltenden Fassung im Widerspruch zu Art. 65. Der Änderungsvorschlag führt zu weiteren Unklarheiten der Zuständigkeiten. Im Änderungsvorschlag werden Wegweisungsverfügungen in Art. 7 AuG von der für die Grenzkontrolle zuständigen Behörde erlassen. Wie in den Erläuterungen zutreffend ausgeführt wird, sind Grenzkontrollen grundsätzlich nur an den Aussengrenzen, somit – abgesehen von der vorübergehenden Ausnahme an der Grenze zum Fürstentum Liechtenstein – nur an den Flughäfen zulässig. Gemäss Art. 65 Abs. 2 AuG ist dort aber nicht die Grenzkontrollbehörde, sondern «das Bundesamt» für den Erlass der Wegweisungsverfügung zuständig. Soll sich Art. 7 Abs. 2 nur auf die Land- und somit Binnengrenzen beziehen, müsste das klar so formuliert werden. Eine solche Regelung würde aber keinen Sinn machen: Wie in den Erläuterungen ausgeführt, gibt es dort grundsätzlich gar keine Grenzkontrollen. Den Fall der vorübergehenden Wiedereinführung regelt Abs. 3. Weshalb das Grenzwachtkorps «im Rahmen einer polizeilichen Kontrolle» (Formulierung der Erläuterungen) selber die Wegweisung verfügen dürfen soll, wenn sich die aufgegriffene Person schon illegal im Inland aufhält, während die Polizei dieselbe Person in solchen Fällen dem Migrationsamt zuführen muss, ist nicht nachvollziehbar. Dies umso mehr, als selbst die Grenzkontrollbehörden an den Aussengrenzen (Flughäfen) bei Personen, die noch gar nicht eingereist sind, für die Wegweisung das Bundesamt anrufen müssen. Vielmehr wäre es umgekehrt sinnvoll, wenn

Personen, die noch gar nicht eingereist sind, direkt von den mit solchen Fällen vertrauten Grenzkontrollbehörden an den Aussengrenzen weg- gewiesen werden dürften und für die Wegweisung von Personen, die sich bereits im Schengen-Raum befinden, die Migrationsbehörden des Bundes oder der Kantone angerufen werden müssten, unabhängig davon, ob sie von der Polizei oder dem Grenzwachtkorps aufgegriffen werden. Auf jeden Fall sollte für die Wegweisung an der Grenze einheitlich entweder das Bundesamt für Migration oder die Grenzkontrollbehörde selber zuständig sein, unabhängig davon, ob es sich um eine Land- oder Luftgrenze handelt. Eine Übertragung der Verantwortung an die Grenzkontrollbehörden auch an den Flughäfen würde das Verfahren wesentlich vereinfachen. Insbesondere müsste nicht eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des Bundesamts ohne eingehende Fallkenntnisse meist telefonisch Fernentscheide treffen. Eine solche Übertragung würde aber zu verschiedenen Rechtsmittelwegen führen, je nachdem, ob es sich bei der Grenzkontrollbehörde um eine eidgenössische oder eine kantonale Behörde handelt. Wir empfehlen daher, in Art. 7 Abs. 2 AuG (Entwurf) den zweiten Satz zu streichen und damit die Aufgriffe der Grenzkontrollbehörden im Inland den übrigen Inlandfällen gleichzustellen. Für den Fall der vorübergehenden Wiedereinführung der Grenzkontrolle an der Binnengrenze empfehlen wir eine gleiche Behandlung wie an der Aussengrenze – entsprechend genügt ein Verweis auf Art. 65 AuG. Wir beantragen deshalb, Art. 7 Abs. 2 und 3 AuG wie folgt neu zu formulieren:

²Der Bundesrat regelt die nach diesen Abkommen möglichen Personenkontrollen an der Grenze.

³Wenn die Kontrollen an der Schweizer Grenze nach Art. 23 des Schengener Grenzkodex wieder eingeführt werden und die Einreise verweigert wird, findet Art. 65 analog Anwendung.

Gemäss Art. 64c Abs. 2 AuG wird auf unverzügliches Verlangen der betroffenen Person auch bei der formlosen Wegweisung eine Verfügung mit einem Standardformular erlassen.

Mit dieser Regelung geht die Schweiz über den von der Rückführungsrichtlinie vorgegebenen Standard hinaus. Unseres Erachtens sollte darauf verzichtet werden.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates, die Direktion der Justiz und des Innern und an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi