

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 26. September 2012

### **1017. Teilrevision des Ausländergesetzes (AuG) betreffend die Finanzierung von Administrativhaftplätzen, die Sanktionen gegen Transportunternehmen (Carrier Sanctions) und das Passagier-Informationssystem (API-System); Vernehmlassung**

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 27. Juni 2012 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, eine Vernehmlassung zur Änderung des Ausländergesetzes (AuG) durchzuführen. Mit der Teilrevision des AuG wird die Möglichkeit geschaffen, dass sich der Bund am Bau und der Einrichtung von kantonalen Administrativhaftplätzen finanziell beteiligen kann. Der Bericht des EJPD vom März 2011 über die Beschleunigungsmassnahmen im Asylbereich hatte insbesondere aufgezeigt, dass das Verfahren im Bereich des Wegweisungsvollzugs beschleunigt werden könnte, wenn die Kantone über mehr Haftplätze verfügten. Gemäss Bundesamt für Migration (BFM) würden in der Schweiz mittel- und langfristig rund 250 Plätze für die Zwecke der ausländerrechtlichen Administrativhaft fehlen.

Weiter führt der Entwurf zur Änderung des AuG eine widerlegbare Rechtsvermutung ein, wonach ein Transportunternehmen seine Sorgfaltspflicht verletzt hat, wenn eine Passagierin oder ein Passagier bei der Einreise in den Schengenraum oder der Durchreise über eine internationale Flugtransitzzone nicht über die erforderlichen Reisepapiere verfügt (Beweislastumkehr). Analog ist eine widerlegbare Gesetzesvermutung bei Verletzungen der Meldepflicht vorgesehen, wenn die Luftverkehrsunternehmen die Personendaten ihrer Passagierinnen oder Passagiere überhaupt nicht, unvollständig oder fehlerhaft übermitteln. Damit soll in Zusammenarbeit mit den Luftverkehrsunternehmen ein Rückgang der Zahl der Passagierinnen oder Passagiere erreicht werden, die bei ihrer Einreise in den Schengenraum nicht über die erforderlichen Reisepapiere verfügen.

Mit dem Entwurf wird zudem eine Rechtsgrundlage geschaffen, die einen automatischen Datenabgleich zwischen dem Passagier-Informationssystem (API-System, Advanced Passenger Information) und anderen Datenbanken sowie die Übermittlung der Vergleichsergebnisse an die zuständigen Grenzkontrollbehörden erlaubt. Durch den automatischen Datenabgleich soll die Aufgabe der Behörden erheblich erleichtert werden.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische und Justiz- und Polizeidepartement (Zustelladresse: Bundesamt für Migration, Stabsbereich Recht, Quellenweg 6, 3003 Bern; auch per E-Mail an simon.grundbacher@bfm.admin.ch):

Im Juli 2012 haben Sie uns den Entwurf zur Teilrevision des Ausländergesetzes (AuG) unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

### **1. Finanzierung von Administrativhaftplätzen**

Wir begrüssen es, dass sich der Bund an der Finanzierung von Haftanstalten beteiligen will. Angesichts des offenkundigen eigenen Interesses des Bundes an der Durchsetzung negativer Asylentscheide erachten wir es jedoch als angebracht, dass der Bund zu finanziellen Leistungen verpflichtet wird. Die Formulierung in Art. 82 Abs. 1 AuG ist deshalb entsprechend zu ändern: «Der Bund leistet Beiträge an ...».

Die Verweisung in Art. 82 Abs. 1 AuG auf die sinngemässe Anwendung der Abschnitte 2 und 6 des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug (LSMG, SR 341) lehnen wir ab, da so unter anderem die 35%-Beteiligung des Bundes gefestigt wird (Art. 4 LSMG). Diesen Kostenbeitrag erachten wir als bei Weitem nicht ausreichend. Angesichts der Tatsache, dass Ausschaffungshaft Bundessache ist, müsse der Bund und allenfalls auch jene Kantone, die nicht in der Lage sind, selbst eine Einrichtung für Administrativhaft zu errichten, viel stärker in die Pflicht genommen werden.

Bezüglich der anerkannten Kosten pro Haftplatz (siehe Erläuterungen auf Seite 11) ist anzumerken, dass der Betrag von Fr. 500 000 als oberste Grenze anzusehen ist. Für die Ausschaffungshaft ist kein allzu hoher Sicherheitsstandard notwendig. Bei der Grösse der subventionierten Betriebe ist darauf zu achten, dass eine wirtschaftliche Betriebsführung erreicht wird. Dennoch sollte die Unterstützung nicht davon abhängig gemacht werden, dass Neubauten mindestens 100 Plätze umfassen (siehe Erläuterungen auf Seite 11). Auch eine Priorisierung nach Grösse lehnen wir ab.

### **2. Sanktionen gegen Transportunternehmen («Carrier Sanctions»)**

Die Beweislastumkehr in Bezug auf Verletzungen der Sorgfaltspflicht durch Transportunternehmen ist zu befürworten. Ebenfalls begrüssen wir die Unterstellung des Verfahrens zur Sanktionierung von Luftverkehrsunternehmen bei Sorgfalt- und Meldepflichtverletzungen unter

das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG). Ebenso befürworten wir die feste Pauschalsanktion pro ungenügend dokumentierte Person (Art. 122a AuG).

Der neue Art. 104 Abs. 5 AuG sieht vor, dass die Anordnung und die Aufhebung der Meldepflicht als Allgemeinverfügung erfolgen und im Bundesblatt veröffentlicht werden. Gemäss dem erläuternden Bericht (Seite 17) ist ausserdem vorgesehen, die Anordnung den betroffenen Luftverkehrsunternehmen direkt zu eröffnen, sofern diese bekannt sind. Wir schlagen vor, Direkteröffnungen an das betroffene Luftverkehrsunternehmen ebenfalls in Art. 104 Abs. 5 AuG zu erwähnen.

Hinweisen möchten wir auf eine terminologische Unstimmigkeit: In den neuen Artikeln 92 Abs.1, 104 Abs. 1, 104a Abs. 1 und 2<sup>bis</sup> sowie 122a Abs. 2 und 3e AuG wird für den Flughafen-Transitbereich neu der Wortlaut «*internationale Transitzonen der Flughäfen*» verwendet. In den geltenden Art.115 und 116 AuG findet sich hingegen der Wortlaut «*Transitraum eines schweizerischen Flughafens*». Unseres Erachtens ist eine einheitliche Terminologie zweckmässig.

### **3. Passagier-Informationssystem (API-System)**

Die geplante Neuregelung betreffend die Übermittlung von Passagierdaten (Advance Passenger Information; API-Daten) an das Bundesamt für Migration wird begrüsst. Sie führt zu einer Vereinfachung im Bereich der Datenübermittlung und des Datenzugriffs zwischen den zuständigen Stellen, was den administrativen Aufwand in erheblichem Masse verringern dürfte.

### **4. Kosten für die Abflugvorbereitungen am Flughafen bei Rückführungen**

Der Kanton Zürich verfügt über eine besondere Stellung im Schweizer Asylwesen: Er ist für die Unterbringung von einem Sechstel aller Asylsuchenden in der Schweiz zuständig. Er hat eine Schengen-Aussengrenze am Flughafen Zürich, wo sich zudem ein Asylverfahrenszentrum des Bundes befindet. Zusätzlich wickelt die Kantonspolizei Zürich alle Ausreisen auf dem Luftweg und insbesondere die anspruchsvollen und personalintensiven Ausschaffungsflüge über den Flughafen Zürich ab. Der Kanton Zürich erfüllt seine Verpflichtungen im Asylbereich und trägt Lasten für die ganze Schweiz bei der Ausschaffung von nicht Rückkehrwilligen. Für diese gesamtschweizerischen Lasten muss der Kanton Zürich vom Bund vollumfänglich entschädigt werden.

Wir haben bereits im Rahmen der Änderungen der Asylverordnung 2 (AsylV 2), der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern (VIIntA) und der Verordnung über den Vollzug der Weg- und

Ausweisung ausländischer Personen (VVWA) festgehalten, dass wir erwarten, dass der Bund die gesamten Kosten für die Abflugvorbereitungen am Flughafen bei Rückführungen trägt. Deshalb erwarten wir, dass als kurzfristige Lösung die im Entwurf zu Art. 11 Abs. 3 VVWA vorgesehenen Pauschalen auf den vom Kanton Zürich errechneten und belegten Wert erhöht werden (Fr. 400 bzw. Fr. 1700). Der Bund muss jedoch rasch die tatsächlichen Kosten für diese Aufgabe übernehmen, beispielsweise über Leistungsvereinbarungen mit den Flughafenkantons.

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**