



13.031

**Ausländergesetz.
Änderung.
Sorgfalts- und
Meldepflichtverletzungen durch
Luftverkehrsunternehmen,
Informationssysteme**

**Loi sur les étrangers.
Modification.
Violation du devoir de diligence et
de l'obligation de communiquer par
les entreprises de transport aérien,
systèmes d'information**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.03.14 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.06.14 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 20.06.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 20.06.14 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Bugnon André (V, VD), pour la commission: Il est prévu dans ce projet de modification de la loi sur les étrangers d'apporter des améliorations concernant quatre éléments de la loi actuelle afin de faciliter certaines procédures administratives et certains contrôles dans le processus d'immigration.

Le premier volet vise à améliorer le système de sanction à l'encontre des entreprises de transport qui acceptent de prendre en charge des étrangers ne disposant pas des documents de voyage nécessaires. Les dispositions légales en vigueur ne permettant pas de procéder à des condamnations des compagnies de transport qui ont accepté de prendre en charge des étrangers pour les amener en Suisse, quand bien même 188 passagers n'avaient pas de visas valables. En effet, pour des raisons juridiques et techniques liées au droit en vigueur, les procédures concernant 25 compagnies aériennes ont dû être abandonnées. Les compléments à apporter proposés dans la loi actuelle permettront à l'avenir de rappeler clairement aux compagnies de transport leurs obligations ainsi que de prévoir des sanctions dans le cas où elles ne respecteraient pas ces dispositions.

Le second volet prévoit de simplifier l'exécution du contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen en prévoyant une base légale permettant au système d'information sur les passagers d'effectuer des comparaisons automatisées avec d'autres banques de données.

Le troisième volet a pour but d'améliorer la mise en oeuvre du système national d'information sur les visas, approuvé en décembre 2009. Il a été constaté qu'il était nécessaire d'adapter partiellement les bases légales en vigueur afin de rendre le système encore plus performant.

Enfin, le projet comble un vide juridique en matière de prise en charge par la Confédération des coûts liés au transfert de personnes vers la Suisse en application des accords d'association à Dublin.

La Commission des institutions politiques a traité le dossier dans sa séance des 15 et 16 mai derniers. Elle a comparé le droit actuel au projet du Conseil fédéral sur les modifications à apporter à cette loi afin d'atteindre les buts mentionnés plus haut. La commission a pris acte que le Conseil des Etats s'est rallié, le 19 mars 2014, à l'ensemble des propositions du Conseil fédéral, sauf aux articles 122a et 122b.

Le Conseil des Etats a décidé que l'amende de 4000 francs prévue pour les compagnies aériennes qui ne respecteraient pas leur devoir d'information devait être facturée, et non qu'elle pouvait être facturée, introduisant ainsi l'obligation de procéder à la facturation de l'amende.





D'autre part, le Conseil des Etats a prévu que, dans les cas de peu de gravité, les autorités pouvaient renoncer à introduire une procédure. Après un débat au cours duquel l'ensemble des intervenants ont exprimé un avis favorable concernant les mesures proposées par le projet, notre commission s'est ralliée pour l'ensemble des articles du projet aux décisions du Conseil des Etats, y compris au sujet des deux compléments proposés, sans faire d'autre proposition.

C'est par 17 voix contre 0 et 4 abstentions que la commission vous recommande d'accepter les modifications de la loi sur les étrangers ainsi que les modifications des dispositions qui leur sont liées dans trois autres lois. Au nom de la commission, je vous demande d'accepter ces modifications de loi.

Schneeberger Daniela (RL, BL), für die Kommission: Diese Teilrevision des Ausländergesetzes ist nötig, weil es Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Ausländerrechts gibt. Die Strafbestimmungen bezüglich der Sanktionierung von Fluggesellschaften, die Personen ohne die notwendigen Reisedokumente befördern, sind unzureichend.

Zuerst zum Hintergrund: Es ist grundsätzlich die Aufgabe der Fluggesellschaften, dafür zu sorgen, dass nur Passagiere mit den notwendigen Reisedokumenten in ihre Flugzeuge einsteigen. Die Fluggesellschaften unterstehen hier dem internationalen Recht. Im Zeitraum 2011–2013 musste jährlich zwischen 900 und 1000 Passagieren an Schweizer Flughäfen die Einreise verweigert werden. Das ist aufwendig und kann eigentlich vermieden werden. Die Hälfte dieser Passagiere verfügte nicht über die erforderlichen Reisedokumente. In rund einem Drittel dieser Fälle hätte gegenüber dem Luftverkehrsunternehmen eine Sanktion ausgesprochen werden können, und zwar wegen Verstosses gegen internationales Recht, aber auch wegen Verstosses gegen unsere Sanktionsbestimmungen.

Nach der Inkraftsetzung der im Schengener Assoziierungsabkommen vorgesehenen Strafbestimmungen im Dezember 2008 hat sich bei der Eröffnung der ersten Verfahren 2009 gezeigt, dass die geltenden Rechtsgrundlagen nicht ausreichend sind, um die Norm in der Schweiz wirksam umzusetzen. Das Hauptproblem der geltenden Bestimmungen liegt darin, dass fehlbaren Fluggesellschaften neben dem Transport von ungenügend dokumentierten Personen zusätzlich nachgewiesen werden muss, dass sie nicht alle zumutbaren Vorkehrungen getroffen haben, um den Transport dieser Personen zu vermeiden. Bei den zumutbaren Vorkehrungen geht es um Handlungen, die die Fluggesellschaften nicht in der Schweiz unternehmen, sondern in einem entfernten europäischen oder nichteuropäischen Land. Es geht um Bestrafungen für das unrechtmässige Überschreiten der Schengener Aussengrenze. Um eine tatsächliche Verletzung der Sorgfalts- und Meldepflicht rechtlich nachweisen zu können, werden somit umfangreiche Sachverhaltsabklärungen und Beweissicherungen am jeweiligen Abflugort notwendig. Der Aufwand ist unverhältnismässig und von der Schweiz aus kaum zu bewerkstelligen.

AB 2014 N 1038 / BO 2014 N 1038

Um die Schwierigkeiten bei der Strafverfolgung zu beheben, sieht der vorliegende Gesetzentwurf insbesondere eine Beweislastverschiebung vor, damit der Anreiz für die Fluggesellschaften erhöht wird, die entsprechenden Kontrollen vorzunehmen. So müssen die Fluggesellschaften eine Busse bezahlen, wenn sie ungenügend dokumentierte Personen in die Schweiz transportiert haben und danach nicht nachweisen können, dass sie alle erforderlichen und zumutbaren personellen, technischen und organisatorischen Massnahmen getroffen haben, um die Beförderung dieser Personen zu verhindern.

Wichtig ist aber die Verhältnismässigkeit. Deshalb enthält der Gesetzentwurf auch zahlreiche Ausnahmen, bei deren Vorhandensein die betroffene Fluggesellschaft trotz des Transports ungenügend dokumentierter Personen nicht sanktioniert wird. Die Sanktionen sind ausserdem als Kann-Bestimmungen formuliert. Die Behörden können somit in leichten Fällen von einer Sanktionierung absehen, das Augenmass bleibt gewahrt. Die Normen sollen in erster Linie eine präventive Wirkung haben und die Zusammenarbeit zwischen Fluggesellschaften und Behörden insofern verbessern, als die Behörden eine vernünftige Handhabe bekommen.

Die zweite gesetzliche Anpassung betrifft eine Informatikanwendung, die das Erkennen von Personen erleichtern soll, welche unrechtmässig in Richtung der Schengener Aussengrenze unterwegs sind. Das BFM kann somit von Fluggesellschaften zur Verbesserung der Grenzkontrolle und zur Bekämpfung der illegalen Immigration für ausgewählte Flüge aus Nicht-Schengen-Staaten vor dem Abflug die Übermittlung von Passagierdaten verlangen. Dieses System heisst Advance Passenger Information System. Es geht dabei um Informationen über Personen, die am Abflugort erhoben werden. Diese werden an die Behörden im Zielstaat übermittelt, sodass die Reisezeit genutzt werden kann, um zu prüfen, ob Personen mitreisen, die unrechtmässig in den Schengen-Raum einreisen wollen.

Während das System per se unumstritten ist, gibt es ein rechtliches Problem. Die Rechtsgrundlagen sind



heute nicht ausreichend für die optimale Nutzung des Systems, insbesondere ist eine gesetzliche Regelung nötig, um den automatischen Abgleich mit dem Schengener Informationssystem vornehmen zu können. Der neuvorgesehene direkte Zugriff der zuständigen Behörden auf die Passagierdaten via Abrufverfahren bedeutet eine Effizienzsteigerung und eine erhebliche Erleichterung für die Behörden zur Kontrolle der Aussengrenze. Zudem werden gesetzliche Grundlagen für das neue nationale Visumsystem sowie für ein Informationssystem für Personendaten zwecks Einreiseverweigerungen an Flughäfen geschaffen. Informationen über einmal an der Grenze Zurückgewiesene, welche versuchen, unrechtmässig einzureisen, werden gespeichert und zugänglich.

Ein finanzieller Nebeneffekt dieser Revision ist, dass die Kosten im Dublin-in-Verfahren vom Bund getragen werden und nicht von den Kantonen. Hier gab es bisher eine Lücke, die nun geschlossen wird. Aber die vorgestellten Änderungen sind als Justierung des Systems zu verstehen, es ist weder ein Systemwechsel noch eine gravierende Neuordnung. Der Datenschutz wird auch nicht verändert, sondern für die sensiblen Personendaten durch eine formalgesetzliche Regelung gesichert. Die Kommission ist grundsätzlich der Meinung, dass dies der richtige Weg ist. Wir haben ihm deshalb auch mit 17 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen zugestimmt. Abschliessend gilt es zu sagen: Die Kommission setzte sich vor allem mit der Höhe der Sanktionen und der Art der Kontrollen bzw. mit der Frage, wer diese durchführen soll, muss oder kann, auseinander. Das haben wir diskutiert. Wichtig ist für die Kommission, dass das Ziel erreicht wird, dass die Zahl der Personen, die nicht ordnungsgemäss einreisen, sinkt. Das wichtigste Mittel für die Zielerreichung sind Bussen. Diese müssen so gestaltet sein, dass sie EU-kompatibel sind, damit kein Wettbewerbsnachteil für die Schweiz und ihre Flughäfen entsteht, und dass die Fluggesellschaften besser kontrolliert sind und die Behörden effektiv ein Instrument in der Hand haben.

Ich bitte Sie, der Vorlage gemäss dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Sommaruga Simonetta, Bundesrätin: Der Hauptauslöser für die vorliegende Teilrevision sind die ungenügenden Strafbestimmungen gegenüber Fluggesellschaften, die ihre Sorgfaltspflichten bei der Dokumentenprüfung verletzt haben. Wir haben heute zwar Strafbestimmungen, aber in der Praxis haben sich diese als untauglich erwiesen. Das heisst dann, dass der Verwaltung ein wichtiges Instrument fehlt, um die Zahl von Personen zu reduzieren, die ohne die notwendigen Reisedokumente an die Aussengrenzen der Schweiz transportiert werden. Daneben geht es in dieser Vorlage auch darum, das bestehende Passagierinformationssystem effizienter zu gestalten. Dieses System nutzen die Grenzkontrollbehörden, um die Passagierdaten bestimmter Risikogruppen vorgängig mit den einschlägigen Datenbanken abzugleichen und sich so optimal auf die Grenzkontrolle vorbereiten zu können.

Ich habe es gesagt: Fluggesellschaften müssen schon heute sicherstellen, dass alle Passagiere über die zur Einreise in den Zielstaat erforderlichen Reisedokumente verfügen. Diese Pflicht ergibt sich bereits aus dem Übereinkommen vom 7. Dezember 1944 über die internationale Zivilluftfahrt; im Ausländergesetz wird sie auch wiederholt. Verletzungen dieser Pflicht werden von vielen Staaten weltweit – da ist die Schweiz nicht alleine – sanktioniert; dazu gehören auch sämtliche Schengen-Staaten, die dazu verpflichtet sind, ein solches Sanktionssystem einzuführen. Die Schweiz hat im Zuge ihrer Schengen-Assoziierung 2008 solche Sanktionen ebenfalls eingeführt.

Nun hat sich aber eben in der Praxis gezeigt, dass die heutige Norm ihren Zweck verfehlt. Die Beweisanforderungen sind so hoch, dass selbst in klaren Fällen keine Bussen ausgesprochen werden können, weil die Verwaltung eben nicht nur nachweisen muss, dass die Fluggesellschaft X einen Passagier Y ohne gültige Reisedokumente – meist bedeutet das: ohne ein Visum – befördert hat, sondern darüber hinaus auch noch nachweisen müsste, wie, also durch welche konkrete Verletzung der Sorgfaltspflicht, es dazu gekommen ist. Das ist ein Aufwand, der schon aus praktischen, aber meist dann auch aus rechtlichen Gründen unmöglich betrieben werden kann.

Die Kommissionssprecherin hat es gesagt: An den Schweizer Flughäfen musste zwischen 2010 und 2013 jährlich rund 1000 Personen die Einreise verweigert werden. Ein Drittel bis die Hälfte dieser Einreiseverweigerungen erfolgte, weil die Passagiere eben nicht über die erforderlichen Reisedokumente verfügten. Aufgrund der beschriebenen Unzulänglichkeiten des heutigen Sanktionssystems wurde in keinem einzigen dieser Fälle eine Sanktion gegen das verantwortliche Unternehmen ausgesprochen. Die 25 Verfahren, die das BFM gegen 13 Fluggesellschaften eröffnete, mussten aufgrund dieser Beweisschwierigkeiten allesamt wieder eingestellt werden. Deshalb schlägt Ihnen der Bundesrat nun eine Anpassung des Sanktionssystems mit den folgenden Kernelementen vor:

1. Die Beweislast für eine Verletzung der Sorgfaltspflicht soll neu geregelt werden.
2. Pauschalsanktionen sollen die im Einzelfall festzulegenden Bussen ablösen.



3. Neu soll es möglich sein, Sanktionen mit Augenmass einzusetzen, also nicht für solche Fälle, die auch bei guten Kontrollen nie ganz auszuschliessen sind.

Ich möchte noch etwas zur Neuverteilung der Beweislast sagen: Diese Neuverteilung besteht darin, dass die Verwaltung nur noch den Transport einer Person nachweisen muss, die nicht über die nötigen Dokumente verfügt. Das Unternehmen seinerseits hat dann die Möglichkeit, nachzuweisen, dass es die erforderlichen Massnahmen getroffen hat, um einen solchen Transport zu verhindern. Um den Fluggesellschaften allfällige Sorgfaltspflichtverletzungen nachweisen zu können und auch um statistische Aussagen über die

AB 2014 N 1039 / BO 2014 N 1039

Einreiseverweigerungen an der Aussengrenze machen zu können, müssen die Personalien und Reisedaten von Personen, denen die Einreise verweigert wurde, gesammelt und ausgewertet werden. Der Vorschlag, der Ihnen hier unterbreitet wird, enthält die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines solchen Informationssystems für Personendaten über Einreiseverweigerungen an den Flughäfen.

Noch ein Wort zum Passagierinformationssystem: Die Schweiz, wie übrigens viele andere Staaten auch, betreibt bereits heute ein Passagierinformationssystem zugunsten der Grenzkontrollorgane. Auf Anordnung des BFM übermitteln die Fluggesellschaften auf bestimmten Flugstrecken unmittelbar nach dem Abflug Richtung Schweiz die Personalien und die Daten zu den Reisedokumenten aller Passagiere an dieses API-System. Die Grenzkontrollbehörden nutzen dann diese Daten bis zur Ankunft des Fluges dazu, um sie mit den Fahndungsdatenbanken abzugleichen, die auch bei der Einreisekontrolle genutzt werden. Diese vorgängige Abfrage erlaubt es den Grenzkontrollbehörden, sich besser auf gewisse Konstellationen vorzubereiten und entsprechende vorsorgliche Massnahmen zu treffen.

Hauptgrund für die vorgeschlagene Anpassung ist, dass die heutigen Rechtsgrundlagen die Handhabung des Systems unnötig verkomplizieren. Wir wollen den Grenzkontrollbehörden ermöglichen, die bereits im System enthaltenen Daten und allfällige Treffermeldungen direkt, also über ein sogenanntes Abrufverfahren, einzusehen. Für dieses Abrufverfahren braucht es eben eine explizite gesetzliche Grundlage, und die soll jetzt mit dieser Vorlage geschaffen werden.

Sämtliche Änderungen, die Ihnen heute vorgelegt werden, bedeuten keine grundlegende Änderung bei der Grenzkontrolle, aber sie sind nötig, um die bestehenden Normen zu optimieren, den bereits bestehenden Verpflichtungen mehr Nachdruck zu verschaffen und die Mängel, die wir eben in der Praxis festgestellt haben, zu beheben. In der Vernehmlassung war die überwiegende Mehrheit der Rückmeldungen auf diese Vorschläge positiv. Die Vernehmlassungsteilnehmer haben erkannt, dass diese Revision nötig ist, um die Arbeit der zuständigen Behörden zu erleichtern.

Ihre Kommission ist dem Bundesrat einstimmig gefolgt. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Sorgfalts- und Meldepflichtverletzungen durch Luftverkehrsunternehmen, Informationssysteme)

Loi fédérale sur les étrangers (Violation du devoir de diligence et de l'obligation de communiquer par les entreprises de transport aérien, systèmes d'information)

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I-III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I-III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté





AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Nationalrat • Sommersession 2014 • Neunte Sitzung • 12.06.14 • 15h00 • 13.031
Conseil national • Session d'été 2014 • Neuvième séance • 12.06.14 • 15h00 • 13.031



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 13.031/10395)
Für Annahme des Entwurfes ... 136 Stimmen
(Einstimmigkeit)
(34 Enthaltungen)

Präsident (Lustenberger Ruedi, Präsident): Auch dieses Geschäft ist bereit für die Schlussabstimmung.