



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**

*Erstrat – Premier 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)

**Diener Lenz** Verena (GL, ZH), für die Kommission: Der Bundesrat beantragt den Räten die Änderung des Ausländergesetzes. Im Wesentlichen geht es dabei um zwei Punkte, die beide zum Ziel haben, bereits im geltenden Recht vorgesehene Instrumente effizienter zu gestalten. Konkret geht es um Instrumente, die an der Schengen-Aussengrenze der Schweiz, also an den internationalen Flughäfen, zum Einsatz kommen. Sie dienen dazu, die Kontrolle der

AB 2014 S 285 / BO 2014 E 285

Aussengrenze zu verbessern und die Zahl derjenigen Passagiere zu senken, die ohne die erforderlichen Reisedokumente in die Schweiz transportiert werden.

Fluggesellschaften müssen sicherstellen, dass alle Passagiere über die zur Einreise im Zielstaat erforderlichen Reisedokumente verfügen. Das geltende Ausländergesetz wiederholt diese international gültige Verpflichtung und sieht für Verstösse gegen diese Verpflichtung Bussen vor. Die wenigen Verfahren, die das Bundesamt für Migration gestützt auf die bisherige Norm eröffnet hat, mussten allesamt kurz darauf wieder eingestellt werden. Dies, weil die aktuelle Strafnorm die Beweisanforderung derart hoch ansetzt, dass eine Sanktionierung so gut wie ausgeschlossen ist. Der Bundesrat schlägt deshalb eine Neukonzeption des Sanktionensystems vor.

Konkret geht es um folgende Punkte: Die Neuregelung der Beweislast, also eigentlich die Beweislastverschiebung, besteht darin, dass die Verwaltung der Fluggesellschaft lediglich noch den Transport einer Person nachweisen muss, die nicht über die nötigen Reisedokumente verfügt. Das Unternehmen seinerseits hat dann die Möglichkeit nachzuweisen, dass es die erforderlichen Massnahmen getroffen hat, um solche Transporte zu verhindern. Abgeschwächt wird die Beweislastverschiebung durch einen Katalog von Fallkonstellationen, in denen per Gesetz keine Verletzung der Sorgfaltspflicht vorliegt. Neu geregelt wird auch die Höhe der Sanktion. Bisher sieht das Gesetz eine Bussenobergrenze vor. Neu sollen stattdessen Pauschalsanktionen pro Passagier zur Anwendung kommen. Weiter soll bei der Neukonzeption der präventive Charakter hervorgehoben werden. Eine Sanktion soll als Ultima Ratio nur ergriffen werden, wo andere Massnahmen nicht den nötigen Erfolg bringen.

Der Entwurf des Bundesrates sieht weiter vor, das bestehende Passagierinformationssystem des Bundes effi-





zienter zu machen. Mit diesem System übermitteln die Fluggesellschaften auf bestimmten Flugstrecken unmittelbar nach dem Start die Personalien der Passagiere sowie Angaben zu den verwendeten Reisedokumenten. Diese Daten ermöglichen es der Grenzkontrollbehörde, die Passagierdaten bereits während des Flugs mit den gängigen Fahndungsdatenbanken abzugleichen – und nicht erst dann, wenn die Personen bereits am Grenzkontrollschalter stehen. Damit können sich die Grenzkontrollbehörden besser auf die Risikoflüge vorbereiten und, wo nötig, entsprechende Vorkehrungen treffen.

Die vorgeschlagene Revision bringt mit Blick auf dieses System neben kleineren Anpassungen beim Datenkatalog im Wesentlichen zwei technische Änderungen: Zum einen sollen die Daten den Grenzkontrollorganen einfacher und auf einem sichereren Weg zur Verfügung gestellt werden, und zum andern soll, als Folge davon, der Abgleich dieser Daten mit den gängigen Fahndungsdatenbanken automatisiert werden, sodass die Grenzkontrollorgane die Daten nicht länger manuell einspeisen und die Abfragen auslösen müssen.

Neben den erwähnten Hauptelementen enthält der Entwurf des Bundesrates weitere punktuelle Gesetzesänderungen. Es geht dabei um die Schaffung der rechtlichen Grundlage, um im nationalen Visumsystem gewisse Gesuchsunterlagen elektronisch bewirtschaften zu können, und es geht um die Schaffung der rechtlichen Grundlagen, um die Daten von Personen zu erheben und zu verwalten, denen die Einreise verweigert wurde. Diese Daten werden gebraucht, um die Einhaltung der Sorgfaltspflicht von Fluggesellschaften zu kontrollieren und um statistische Aussagen machen zu können. Es geht auch um die Klarstellung, dass der Bund für die Kosten der Dublin-in-Verfahren zuständig ist.

Insgesamt lässt sich sagen, dass der Revisionsentwurf keine grundlegenden Neuerungen oder fundamentalen Änderungen von Rechten und Pflichten mit sich bringt. Stattdessen dient er dazu, bestehende Gesetzeslücken zu beseitigen und Normen, die sich als unpraktikabel erwiesen haben, anzupassen, um die Grenzkontrollen insgesamt effizienter zu machen.

Ihre Staatspolitische Kommission ist anlässlich ihrer Beratung vom 28. Januar 2014 einstimmig auf die Vorlage eingetreten und empfiehlt Ihnen, dies ebenfalls zu tun.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Der Hauptauslöser für die Teilrevision ist die Unzulänglichkeit der bestehenden Strafbestimmungen gegenüber den Fluggesellschaften, wenn diese ihre Sorgfaltspflicht bei der Dokumentenprüfung verletzen. Diese Strafbestimmungen haben sich in der Praxis als untauglich erwiesen. Damit fehlt in der Verwaltung ein wichtiges Instrument, um die Zahl derjenigen Personen zu reduzieren, die ohne die notwendigen Reisedokumente an die Aussengrenzen der Schweiz transportiert werden. Daneben geht es darum, das bestehende Passagierinformationssystem effizient zu gestalten. Fluggesellschaften müssen schon heute sicherstellen, dass alle Passagiere über die zur Einreise im Zielstaat erforderlichen Reisedokumente verfügen. In der Praxis hat sich aber gezeigt, dass die heutige Norm ihren Zweck verfehlt, weil die Beweisanforderungen so hoch sind, dass selbst in klaren Fällen keine Busse ausgesprochen werden kann. Ein weiterer Grund dafür ist, dass die Verwaltung nicht nur nachweisen muss, dass die Fluggesellschaft X einen Passagier ohne gültige Reisedokumente befördert hat, sondern sie muss auch noch nachweisen, durch welche Sorgfaltspflichtverletzungen es dazu gekommen ist.

Damit man sich das vor Augen führt: An den Schweizer Flughäfen musste zwischen 2010 und 2013 jährlich rund 1000 Personen die Einreise verweigert werden. Ein Drittel bis die Hälfte dieser Einreiseverweigerungen erfolgten, weil die Passagiere nicht über die erforderlichen Reisedokumente verfügten. Aufgrund der beschriebenen Unzulänglichkeiten des heutigen Sanktionensystems wurde in keinem dieser Fälle eine Sanktion gegen das verantwortliche Unternehmen ausgesprochen.

Deshalb schlägt der Bundesrat eine Anpassung des Sanktionensystems vor, und zwar mit den Elementen, wonach die Beweislast neu geregelt werden muss und Pauschalsanktionen die heutigen, im Einzelfall festzulegenden Bussen ablösen. Ferner soll es neu möglich sein, Sanktionen mit Augenmass einzusetzen, also nicht für solche Fälle, die auch bei guten Kontrollen nie ganz auszuschliessen sind; es soll hier nicht übertrieben werden. Der wichtigste Punkt ist die Neuverteilung der Beweislast. Diese besteht darin, dass die Verwaltung lediglich 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 solche Transporte zu verhindern. Konkret kann es darlegen, wie es die Kontrollen durchführt, welche Ausbildungen das Personal hat und welche Hilfsmittel ihm zur Verfügung stehen.

Ausserdem enthält der Vorschlag einen ganzen Katalog von Fallkonstellationen, in denen eben keine Verletzung der Sorgfaltspflicht vorliegt, z. B. die Beförderung einer Person, deren Reisedokument sich an der Grenze als Fälschung herausstellt, aber eine Fälschung, die so gut ist, dass sie für das Kontrollpersonal von blossem Auge nicht als solche erkennbar war. Die Abkehr von einem flexiblen Bussenrahmen hin zu Pauschalsanktionen drängt sich auf, weil sonst die Festlegung einer konkreten Sanktion wieder vom individuellen Verschulden



abhängig wäre. Die Bemessung dieses Verschuldens würde aber an denselben Beweishürden scheitern, die schon heute bei der Sorgfaltspflichtverletzung gelten. Das sind die wesentlichen Inhalte dieser Vorlage. Ich bitte Sie, auf diese Vorlage einzutreten, wie das Ihnen auch Ihre Kommission beantragt.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

AB 2014 S 286 / BO 2014 E 286

**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**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

**Titre et préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. I**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

mit Ausnahme von:

*Art. 122a Abs. 1*

... verletzen, werden mit 4000 Franken pro ... belastet. In leichten Fällen kann von der Eröffnung eines Verfahrens abgesehen werden. In schweren Fällen ...

*Art. 122b Abs. 1*

Luftverkehrsunternehmen werden mit 4000 Franken ... belastet. In leichten Fällen kann von der Eröffnung eines Verfahrens abgesehen werden. In schweren Fällen ...

**Ch. I**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

à l'exception de:

*Art. 122a al. 1*

... à l'article 92 alinéa 1 est tenue au paiement d'un montant de 4000 francs par passager transporté ... nécessaires. Dans les cas de peu de gravité, les autorités pourront renoncer à introduire une procédure. Dans les cas graves ...

*Art. 122b al. 1*

... communiquer est tenue au paiement d'un montant de 4000 francs par vol. Dans les cas de peu de gravité, les autorités pourront renoncer à introduire une procédure. Dans les cas graves ...

**Diener Lenz** Verena (GL, ZH), für die Kommission: Zu Artikel 92: Ich möchte nur eine kurze Hintergrundinformation geben. In Ihrer Staatspolitischen Kommission wurde die Frage aufgeworfen, warum gemäss Entwurf des Bundesrates nur die Fluggesellschaften und nicht auch die Transporteure, also Car-, Bahn- oder Schiffsverkehrsunternehmen, erfasst werden. Die Erklärung der Verwaltung war dann sehr einleuchtend: Sie erklärte uns, dass ein Überschreiten der Schengen-Aussengrenze mit gleichzeitiger Einreise in die Schweiz eigentlich



nur noch an unseren Flughäfen möglich ist. Nur dort gelten die erwähnten Sorgfaltspflichten. Da das Überschreiten von Binnengrenzen grundsätzlich überall ohne Personenkontrolle möglich ist, könne diese Regel nicht auf Verkehrsträger an der Binnengrenze ausgeweitet werden. Ich sage das einfach zuhänden des Amtlichen Bulletins, falls dies noch jemand anderen interessiert.

Zu Artikel 95: Diese Bestimmung stellt sicher, dass der Bundesrat bei die Schweiz betreffenden Änderungen des Schengen-Raumes – also beispielsweise beim Austritt eines Nachbarstaates aus dem Schengen-Verbund – die nötigen Anpassungen vornehmen und dann die Car-, Bahn- oder Schifffahrtsunternehmen, die neu eine Aussengrenze überqueren müssten, denselben Pflichten unterstellen kann.

Zu den Artikeln 122a und 122b: Nur hier hat Ihre Kommission eine Änderung vorgenommen, weshalb ich hierzu zwei, drei Erläuterungen machen möchte. In der Kommission führte vor allem die Neuordnung der Beweisregelung zu Fragen. Die Verwaltung führte dazu aus, dass die vorgesehene Beweislastverschiebung erforderlich sei, damit die Norm überhaupt je angewendet werden könne und so auch die gewünschte präventive Wirkung entfalten könne. Die vorgeschlagene Lösung würde zudem den Sanktionssystemen anderer europäischer Länder entsprechen. Ohne diese Anpassung müssten jeder Sanktion komplizierte Ermittlungen in dem Staat vorangehen, in dem die Reisedokumente hätten überprüft werden sollen. Solche Ermittlungen seien, wo nicht schon rechtlich ausgeschlossen, zumindest faktisch derart aufwendig, dass sie kaum je zu Resultaten führen dürften.

Ihre Kommission diskutierte die Höhe der Sanktion bzw. den Umstand, dass diese nur pauschalisiert werde. Die Verwaltung führte dazu aus, dass ohne Pauschalisierung die Höhe der Belastung in jedem Einzelfall gemäss dem individuellen Verschulden bestimmt werden müsste. Auch dieses individuelle Verschulden liesse sich jedoch nur im Ausland erheben, wo ein Passagier seine Reise in die Schweiz angetreten hat und nicht ausreichend kontrolliert worden ist. Dieses im Gesetz festgeschriebene Opportunitätsprinzip gab ebenfalls zur Diskussion Anlass. Die Verwaltung legte dar, dass eine Sanktionsverpflichtung nicht geeignet wäre, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten durch die Fluggesellschaften besser zu gewährleisten. Die Sanktion solle eigentlich primär eine präventive Wirkung entfalten und nur als Ultima Ratio zum Einsatz kommen.

Ihre Kommission war dann allerdings der Ansicht, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Formulierung von Artikel 122a und Artikel 122b einer gewissen Präzisierung bedarf. Die vom Bundesrat in beiden Bestimmungen vorgeschlagene Formulierung "Luftverkehrsunternehmen können bei Verstössen mit 4000 Franken belastet werden" suggeriert nämlich, dass von einer Belastung selbst in schweren Fällen abgesehen werden kann, oder umgekehrt, dass in besonders leichten Fällen ebenfalls eine Belastung ausgesprochen werden könnte. Diese Lesart entspricht nicht der Intention des Entwurfes und auch nicht der Meinung Ihrer Kommission.

Darum hat Ihre Kommission einstimmig eine Änderung gutgeheissen. Diese sieht vor, dass Verletzungen der Sorgfaltspflicht grundsätzlich eine Belastung zur Folge haben, wobei aber in leichteren Fällen von der Eröffnung eines Verfahrens abgesehen werden kann.

**Sommaruga** Simonetta, Bundesrätin: Die Formulierung Ihrer Kommission entspricht genau dem, was der Bundesrat auch will – die Kommission hat es aber noch besser formuliert. Wir danken der Kommission für diese Optimierung der Vorlage.

*Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. II, III**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Ch. II, III**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté*

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 13.031/120)

Für Annahme des Entwurfes ... 35 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)





## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Frühjahrssession 2014 • Elfte Sitzung • 19.03.14 • 08h30 • 13.031  
Conseil des Etats • Session de printemps 2014 • Onzième séance • 19.03.14 • 08h30 • 13.031



AB 2014 S 287 / BO 2014 E 287