



Bern, Juni 2023

Verordnungsänderung (VWAL) zur kurzfristigen Festhaltung und zur finanziellen Unterstützung von kantonalen Ausreisezentren durch den Bund

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**



Übersicht

Am 16. Dezember 2022 verabschiedete das Parlament eine Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (AIG).

Die Gesetzesänderung sieht vor, dass 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, wenn diese gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen an einen Nachbarstaat rückübergeben werden können. Zudem wurde eine gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung in einem solchen Ausreisezentrum geschaffen.

Die Umsetzung dieser Änderungen erfordert Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWWAL). Bei einer kurzfristigen Festhaltung in einem kantonalen Ausreisezentrum soll ein vertraglich vereinbarter Pauschalbetrag von höchstens 100 Franken pro Tag ausgerichtet werden können. Zudem soll präzisiert werden, wann eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten vorliegt.

Erläuternder Bericht

1. 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 weg-gewiesene Ausländerinnen und Ausländer temporäre Unterkünfte betreiben, finanziell unterstützt werden können.

Zur Umsetzung dieser Motion hat der Bundesrat am 18. Mai 2022 eine Botschaft zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Finanzielle Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze)¹ verabschiedet.

Am 16. Dezember 2022 hat das Parlament die Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes vom 16. Dezember 2005² (AIG) beschlossen (BBI 2022 3208). Die Referendumsfrist ist am 8. April 2023 unbenutzt abgelaufen.

Die Gesetzesänderung sieht vor, dass 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, wenn diese gestützt auf ein Rückübernahmeabkommen an einen Nachbarstaat rückübergeben werden können (Art. 82 Abs. 3 nAIG). Zudem wurde eine gesetzliche Grundlage für die kurzfristige Festhaltung von Ausländerinnen und Ausländern in einem kantonalen Ausreisezentrum geschaffen (Art. 73 Abs. 1 Bst. c und 2 nAIG).

Die vorgeschlagenen Änderungen betrifft die Verordnung vom 11. August 1999³ über den Vollzug der Weg- und Ausweisung sowie der Landesverweisung von ausländischen Personen (VWAL).

2. Grundzüge der Vorlage

Der Bund kann sich für einen befristeten Zeitraum mit einer Tagespauschale an den Betriebskosten für die kurzfristige Festhaltung von Personen in einem kantonalen Ausreisezentrum beteiligen. Für eine finanzielle Beteiligung wird unter anderem vorausgesetzt, dass im entsprechenden Grenzraum eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen zu verzeichnen ist (Art. 82 Abs. 3 Bst. b nAIG). In der VWAL soll diese Voraussetzung präzisiert werden. Zudem soll die Tagespauschale auf höchstens 100 Franken pro untergebrachte Person festgelegt werden. Der genaue Betrag ist mit dem betroffenen Kanton jeweils vertraglich zu vereinbaren.

¹ BBI 2022 1312

² SR 142.20

³ SR 142.281

Der Pauschalbetrag, der bei einer kurzfristigen Festhaltung gemäss Artikel 73 AIG und bei der Anordnung einer Haft nach den Artikeln 75–78 AIG ausbezahlt wird, ist bisher in Artikel 15 VVWAL geregelt. Hier ist eine Änderung erforderlich, weil der Pauschalbetrag für eine kurzfristige Festhaltung in einem kantonalen Ausreisezentrum neu in Artikel 15a VE-VVWAL geregelt werden soll (Art. 73 Abs. 1 Bst. c nAIG; siehe Ziff. 3).

3. Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 15 Abs. 1

Absatz 1 verweist heute beim Pauschalbetrag für die kurzfristige Festhaltung generell auf Artikel 73 AIG. Die Regelung des Pauschalbetrags für die kurzfristige Festhaltung gemäss Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe c nAIG soll in Art. 15a VE-VVWAL erfolgen. Aus diesem Grund soll präzisiert werden, dass der Pauschalbetrag nach Absatz 1 nur in den Fällen von Artikel 73 Absatz 1 Buchstaben a und b AIG ausgerichtet wird.

Art. 15a Abs. 1–2 Beteiligung an den Betriebskosten kantonalen Ausreisezentren

Absatz 1: Es soll näher festgelegt werden, wann eine ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten vorliegt (Art. 82 Abs. 3 Bst. b nAIG). Davon ist auszugehen, wenn eine Übergabe der betroffenen Personen an die Behörden eines Nachbarstaates am Tag, an dem die betroffenen Personen aufgegriffen wurden, während eines längeren Zeitraums nicht mehr möglich ist (Bst. a). Dies kann beispielsweise aus administrativen Gründen der Fall sein, wenn aufgrund der fortgeschrittenen Uhrzeit eine sofortige Rückweisung an einen Nachbarstaat nicht möglich ist und die betroffenen Personen deshalb in das Ausreisezentrum überstellt werden müssen. Die ausserordentlich hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten muss bereits seit längerer Zeit andauert haben. Zudem wird vorausgesetzt, dass eine Änderung dieser Situation mittelfristig nicht absehbar ist.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass die Unterbringung der betroffenen Personen nicht in anderen kantonalen Unterkünften gewährleistet werden kann und daher in einem kantonalen Ausreisezentrum im Grenzraum erfolgen muss (Bst. b). Durch eine Unterbringung in einem kantonalen Ausreisezentrum soll verhindert werden, dass sich die betroffenen Personen während der Nacht im öffentlichen Raum – beispielsweise unter freiem Himmel in einem Park oder in der Nähe eines Bahnhofs – aufhalten, wo sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden könnten.

Schliesslich sollen die Verfahren zur Übergabe an den Nachbarstaat mit einem kantonalen Ausreisezentrum im Grenzraum vereinfacht werden (Bst. c). Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn aufgrund der vielen betroffenen Personen nicht mehr auf Zivilschutzanlagen zurückgegriffen werden kann, die sich oftmals auch in Wohngebieten befinden, und wenn ein einzelnes Ausreisezentrum in der Nähe der Grenze die notwendigen (logistischen) Verfahrensschritte vereinfacht.

Absatz 2: Bei einer kurzfristigen Festhaltung gemäss Artikel 73 Absatz 1 Buchstabe c nAIG soll dem betroffenen Kanton ein vertraglich vereinbarter Pauschalbetrag von höchstens 100 Franken pro Tag ausgerichtet werden. Der genaue Betrag wird mit dem

Kanton ausgehandelt. Er umfasst die Kosten für die Unterbringung und die Betreuung der betroffenen Personen bis zur Übergabe an die ausländischen Behörden. Aus dem Wortlaut von Artikel 82 Absatz 3 nAIG ergibt sich, dass es sich dabei nicht um eine Vollkostenpauschale, sondern um eine Beteiligung des Bundes an den Kosten im Sinne eines Beitrags handeln soll. Zudem sind für Personen aus dem Ausländerbereich grundsätzlich die Kantone zuständig. Der vorgeschlagene Maximalbeitrag von 100 Franken pro Tag entspricht einer solchen Kostenbeteiligung. In der Botschaft vom 18. Mai 2022 zur Änderung des Ausländer- und Integrationsgesetzes (Finanzielle Unterstützung von Kantonen mit Ausreisezentren an der Grenze)⁴ wurde angekündigt, dass der Maximalbetrag deutlich unter der aktuellen Haftkostenpauschale des Bundes von 200 Franken pro Tag bei einer Haft im Rahmen der Zwangsmassnahmen des AIG festgelegt werden soll. Bei den kantonalen Ausreisezentren handelt es sich auch nicht um eine besonders gesicherte und auf einen längeren Aufenthalt ausgerichtete Administrativhaftanstalt; die Betriebskosten fallen dementsprechend deutlich tiefer aus. Der Bund trägt mit der vorgeschlagenen Tagespauschale von 100 Franken somit einen grossen Teil der Kosten. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der betroffene Kanton eine Leistung erbringt, die auch im Interesse der anderen Kantone liegt. Zudem besteht die Möglichkeit einer Unterstützung des Kantons durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) bei der Rückübergabe der betroffenen Personen an den Nachbarstaat.

Der Pauschalbetrag des Bundes soll nur dann ausbezahlt werden, wenn das kantonale Ausreisezentrum bezüglich der Unterbringung den Anforderungen an ein Zentrum des Bundes für die Unterbringung von Asylsuchenden entspricht (vgl. Art. 5 Abs. 1–3 der Verordnung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements [EJPD] vom 4. Dezember 2018⁵ über den Betrieb von Zentren des Bundes und Unterkünfte an den Flughäfen). Die betroffenen Personen müssen in nach Geschlecht getrennten Schlafräumen untergebracht werden. Die besonderen Bedürfnisse von Familien, unbegleiteten minderjährigen Personen und weiteren vulnerablen Personen sind zu berücksichtigen. Unbegleitete minderjährige Personen müssen daher getrennt von erwachsenen Personen untergebracht werden.

Art. 15a^{bis} Sachüberschrift

Hier muss eine Umnummerierung erfolgen. Aufgrund des neuen Artikel 15a wird der bestehende Artikel 15a zum Artikel 15a^{bis}. Zudem soll die Sachüberschrift aufgehoben werden, da der 1a. Abschnitt nur aus einem einzigen Artikel besteht.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

4.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat für den Bund keine personellen Auswirkungen.

⁴ BBI 2022 1312

⁵ SR 142.311.23

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 ist erneut eine hohe Zahl von illegalen Grenzübertritten sowie von Personenkontrollen zu verzeichnen. Der Kanton Tessin hat unter anderem ein kantonales Ausreisezentrum in Stabio in Betrieb genommen. Nach der Inkraftsetzung der gesetzlichen Bestimmungen könnte eine finanzielle Unterstützung dieses Ausreisezentrums durch den Bund erfolgen, sofern die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind.

Hingegen könnte die neue Regelung über Pauschalbeträge des Bundes bei den aktuell gehäuften rechtswidrigen Einreisen an der Grenze zu Österreich nicht zur Anwendung kommen, da eine Rückführung in dieses Land gestützt auf die österreichische Interpretation des Rückübernahmeabkommens nicht möglich ist. Der weitaus grösste Teil der Aufgriffe an der Ostgrenze betrifft Personen, die bereits vorher in Österreich oder einem anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch gestellt haben.

Im Jahr 2017 hat sich der Bund (EJPD und EFD) auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung 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 muss eine Ausnahmesituation im Grenzraum vorliegen. 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, gegebenenfalls im Rahmen der originären Aufgaben des BAZG und / oder einer kantonalen (evtl. finanziell abzugeltenden) Delegation des betroffenen Grenzkantons nach Artikel 97 des Zollgesetzes vom 18. März 2005⁶. Ein solcher Personaleinsatz 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.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone

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

⁶ SR 631.0

5 Rechtliche Aspekte

Die vorgeschlagene Verordnungsänderung ist mit der Verfassung und den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.